FRANCIS FUKUYAMA

2. Basım

DEVLET İNŞASI

21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim



Remzi Kitabevi

Francis Fukuyama

DEVLET İNŞASI

21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim

Türkçesi:
Devrim Çetinkasap

2. Basım



Remzi Kitabevi

DEVLET İNŞASI / Francis Fukuyama
Özgün Adı: *State Building*

Kapak tasarımı: BRILL
Yayına hazırlayan: Zülal Kalkandelen

ISBN 975-14-1036-3

BİRİNCİ BASIM: Mart, 2005
İKİNCİ BASIM: Mayıs, 2005

Kitabın bu basımı 2000 adet olarak yapılmıştır.

Remzi Kitabevi A.Ş., Selvili Mescit Sok. 3, Cağaloğlu 34440, İstanbul
Tel (212) 520 0052 Faks (212) 522 9055
www.remzi.com.tr   post@remzi.com.tr

Remzi Kitabevi A.Ş. tesislerinde basılmıştır.

İçindekiler

ÖNSÖZ

Devlet inşası, yeni idari kurumların yaratılması ve var olanların güçlendirilmesidir. Bu kitapta, devlet inşasının uluslararası toplumun en önemli meselesi olduğunu ileri sürüyorum. Çünkü yoksulluktan AIDS'e, uyuşturucudan terörizme kadar uzanan önemli dünya sorunlarının pek çoğunun kaynağında zayıf ya da başarısız devletler vardır. Yine bu kitapta, devlet inşasıyla ilgili geniş bilgi birikimine sahip olmamıza karşın, özellikle de güçlü kurumların gelişmekte olan ülkelere nasıl aktarılacağı gibi bilmediğimiz daha pek çok şeyin olduğunu ileri sürüyorum. Kaynakların ulusal sınırlar ötesine nasıl taşınacağını biliyoruz ama iyi işleyen kamu kurumları belli bir düşünce yapısını gerektirirler ve başka yerlere nakledilmeye direnen karmaşık usullerde faaliyet gösterirler. Düşüncemizi, dikkatimizi ve araştırmalarımızı bu alan üzerinde daha çok yoğunlaştırmaya ihtiyacımız var.

Devleti sınırlandırmanın ya da küçültmenin değil de, devlet inşasının gündemimizin başında yer alması gerektiği fikri, bazı insanlara aykırı gelebilir. Ne de olsa, bir önceki kuşak için dünya politikasındaki baskın eğilim, "hantal hükümetin" eleştirisi ve icraatların devlet sektöründen serbest piyasaya ve sivil topluma kaydırılması yönündeydi. Fakat, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki ciddi sorunların kaynağında zayıf, yetersiz ya da gölge hükümetler vardır.

Örneğin AIDS salgını, Afrika kıtasında 25 milyondan fazla insanı etkiledi ve bu, akıl almaz sayıda cana mal olacak.

AIDS gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, antiretroviral(*) ilaçlarla tedavi edilebilir. AIDS ilaçları için kamu fonu sağlamak ve ilaç şirketlerini, ürünlerinin ucuz versiyonlarının Afrika'da ve Üçüncü Dünya'nın diğer bölgelerinde satılmasına izin vermeye zorlamak yönünde güçlü bir kamuoyu baskısı oluşmuş durumdadır. AIDS'le mücadele, kısmen kaynak sorunu olmakla birlikte, meselenin önemli bir yönü de, hükümetlerin sağlık programlarını uygulama kapasitesidir. Antiretroviral ilaçlar pahalı oldukları gibi, uygulanmaları da karışıktır. Bir kullanımlık aşılardan farklı olarak, uzun süre boyunca, değişik dozlarda alınmaları gerekir. Bu ilaçların düzenli kullanılmaması, insan bağışıklığını zafiyete uğratan bu virüsün değişim geçirerek ilaca dayanıklı hale gelmesine yol açabilir ve hastalığı ağırlaştırabilir. Etkin tedavi, kamu sağlığı alanında sağlam bir altyapıyı, halkın bilinçlendirilmesini ve hastalığın belli bazı bölgelerdeki yayılımıyla ilgili bilgi sahibi olmayı gerektirir. Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesindeki (Uganda gibi bazı ülkeler diğerlerinden daha iyi uygulamalar yapsa da) pek çok ülke, yeterli kaynağa sahip olmasına rağmen hastalığın tedavisi için gereken kurumsal kapasiteden yoksundur. Dolayısıyla, bu salgınla mücadele etmek, olumsuz etkilenen ülkelere kurumsal kapasitelerini geliştirmeleri ve elde edecekleri kaynakları kullanmaları için yardımcı olmayı gerektirir.

Yoksul ülkelerdeki devletlerin yetersizliği, gelişmiş ülkeleri daha doğrudan etkiler hale geldi. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte, Balkanlar'dan Kafkaslar'a, oradan da Ortadoğu, Orta Asya ve Güney Afrika'ya kadar uzanan bölgede pek çok başarısız ve zayıf devlet ortaya çıktı. Devletin çöküşü ya da zayıflığı, 90'lı yıllar boyunca, Somali, Haiti, Kamboçya, Bosna, Kosova ve Doğu Timor'da insan hakları ve insanlık felaketle-

(*) HIV virüsüne karşı kullanılan ilaçlar (çevirenin notu).

rinin yaşanmasına yol açtı. Birleşik Devletler ve diğer bazı ülkeler bir süre, bu sorunlar bölgesel nitelikteymiş gibi davrandılar ama 11 Eylül olayı, devlet yetersizliğinin devasa bir stratejik meydan okuma olduğunu kanıtladı. Radikal İslamcı terörizmin kitle imha silahlarının erişilebilirliğiyle bir araya gelmesi, zayıf yönetimlerin yarattığı sorunlar yüküne ciddi bir güvenlik boyutu ekledi. Birleşik Devletler, yürütülen askeri harekatların ardından, Afganistan ve Irak'ta devlet inşası için önemli yeni sorumluluklar üstlendi. Devletin etkinliğini ve kurumları hiç yoktan yaratmak ya da var olanları destekleme becerisi, birdenbire gündemin ilk sırasına yerleşti ve bu, dünyanın önemli bölgelerindeki güvenliğin temel şartı olacağa benziyor. Dolayısıyla, devlet zayıflığı, hem ulusal hem uluslararası boyutları olan bir gündem maddesidir.

Bu kitap, üç ana bölümden oluşuyor. İlk bölüm, "devlet olmanın" çok çeşitli boyutlarını anlamakta kullanılacak analitik bir çerçeveyi ortaya koyuyor, yani hükümetlerin meşruiyeti için gereken esaslar, işlevler ve beceriler. Bu çerçeve, gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda devletlerin güçlü olmaktan çok, zayıf olmalarının nedenlerini açıklayacak. İkinci bölüm, devlet zayıflığının sebeplerini, özellikle de, iktisatçıların güncel çabalarına rağmen neden bir kamu idaresi biliminin olmayışının sebebini araştırıyor. Devlet yetersizliği, dış güçlerin, devlet kapasitelerini arttırmak üzere diğer ülkelere yardım etme becerilerini belirgin bir şekilde sınırlandırıyor. Son bölümde, devlet zayıflığının uluslararası boyutları, yani istikrarsızlığın nasıl devlet zayıflığı tarafından yönlendirildiği, bu zayıflığın uluslararası sistemde, egemenlik ilkesini nasıl erozyona uğrattığı ve demokratik meşruiyet sorunlarının uluslararası düzeyde, Birleşik Devletler, Avrupa ve uluslararası sistem içinde yer alan diğer gelişmiş ülkeler arasındaki tartışmaları nasıl belirler hale geldiği üzerinde duruluyor.

Bu kitap, New York, Ithaca'daki Cornell Üniversitesi'nde, 18-21 Şubat 2003'te verdiğim derslerin notlarından ortaya çıktı. Bu dersleri sunmam için beni davet eden lisans eğitimimi yaptığım Cornell Üniversitesi'ne ve onun eski başkanı Hunter Rawlings'e müteşekkirim. Derslerle ilgili kolaylık sağlayan ve yeni kurulan Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Merkezi'nde beni ağırlayan Cornell Sosyoloji Bölümü'nden Victor Nee'nin ve Merkez'in Müdürü Richard Swedlberg'in çabalarına özellikle teşekkür borçluyum.

3. bölümün bazı kısımları, Melbourne, Avustralya'da, John Bonython tarafından ve Wellington, Yeni Zelanda'da, Sir Ronald Trotter tarafından, 2002 Ağustos ayında ders olarak sunuldu. Bağımsız Araştırmalar Merkezi'ne, Başkanı Greg Lindsey'e ve dünyanın bu köşesine ailemle birlikte gelmemde yardımı dokunan Yeni Zelanda Business Roundtable'dan Roger Kerr ve Cathrine Judd'a teşekkür borçluyum.

Bu kitabı oluşturan fikirlerin çoğu, birkaç yıllık bir dönem boyunca, George Mason Üniversitesi Kamu İdaresi Bölümü'nde, karşılaştırmalı politik bilimler üzerine Seymour Martin Lipset'le birlikte verdiğimiz lisans derslerinden kaynaklandı. Yıllar içinde Marty Lipset'ten çok fazla şey öğrendim ve bu kitap da kendisine ithaf edilmiştir.

Roger Leeds, Jessica Einhorn, Fred Starr, Enzo Grilli, Michael Mandelbaum, Robert Klitgaard, John Ikenberry, Michael Ignatieff, Peter Boettke, Rob Chase, Martin Shefter, Jeremy Rabkin, Brian Levy, Gary Hamel, Liisa Valikangas, Richard Pascale, Chet Crocker, Grace Goodell, Marc Plattner ve Karen Macours'un da aralarında bulunduğu bazı dost ve meslektaşların faydalı yorum ve yardımlarından yararlandım.

Kitaba temel oluşturan derslerin bir kısmı Inter-American Kalkınma Bankası (IDB) ve A.B.D. Uluslararası Kalkınma Ajansı'nda (USAID) verildi; sağladığı kolaylıklar için IDB'nin

başkanı Enrique Iglesias'a ve USAID Politika ve Program Koordinasyon Bürosu'ndan Ann Phillips'e teşekkür etmek isterim. 3. bölümün sunumu Virginia Üniversitesi Miller Center'da ve Harvard's Kennedy School of Government Carr Center'da, SAIS Transatlantic Center'da, Syracuse Üniversitesi Maxwell Scholl'da ve German Marshall Fonu'nda yapıldı.

Araştırma asistanlarım Matthias Matthijs, Krisztina Csiki, Matt Miller ve özellikle Björn Dressel, kitabın malzemelerini bir araya getirmekte büyük yardımlarda bulundular. Asistanım Cynthia Doroghazi, bu projenin çok farklı aşamalarında bana yardımcı oldu.

Her zaman olduğu gibi, kitabın yazılması için verdiği destekten dolayı aileme müteşekkirim.

1

Devlet Olmanın Eksik Boyutları

Devlet, yaklaşık 10.000 yıl önceye, Mezopotamya'da ortaya çıkan ilk tarım toplumlarına kadar uzanan eski bir beşeri kurumdur. İyi yetiştirilmiş bürokrasiye sahip devlet, Çin'de binlerce yıl varlığını sürdürmüştür. Büyük orduları, vergi toplama gücü ve geniş topraklar üzerinde egemenlik yetkesi uygulayan merkezi bürokrasisiyle modern devletin Avrupa'da ortaya çıkışı ise, daha yenidir ve dört-beş yüzyıl öncesine, Fransız, İspanyol ve İsveç monarşilerinin konsolidasyonuna uzanır. Modern ekonomi dünyasını ortaya çıkaran şey, düzeni, emniyeti, hukuk sistemini ve mülkiyet haklarını sağlayabilen bu tür devletlerin yükselişleridir.

Devletler, iyi ve kötü durumlara yönelik çok çeşitli işlevlere sahiptir. Mülkiyet haklarının ve kamusal güvenliğin sağlanmasına izin veren zorlayıcı güç, devletler tarafından özel mülkiyete el koymak ve vatandaşların haklarını yok saymak için de kullanılır. Devletlerin ellerinde bulundurdukları meşru güç tekeli, bireylerin Hobbes'un "herkesin herkesle savaşı" dediği şeyden kurtulmasını sağlar ama dünya ölçeğindeki çatışma ve savaşlara da temel oluşturur. Modern politikaların görevi, devletin gücünü ehlileştirmek, devletin faaliyetlerini, ona hizmet eden insanlarca meşru görülen amaçlar doğrultusunda sürdürmek ve güç kullanımını yasal çerçeveye uydurmaktır.

Bu anlamda modern devletler, evrensel olmaktan uzaktır. Modern devletler, dünyanın büyük kısmında, Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesinde örneğin, Avrupa sömürgeciliğinden önce yoktu. II. Dünya Savaşı'ndan sonra sömürgeciliğin sona ermesi, dünyanın gelişmekte olan bölgelerinin tamamında devlet inşa süreci furyasını başlattı; bu süreç, Hindistan ve Çin gibi ülkelerde başarıyla tamamlanırken, Afrika, Asya ve Ortadoğu'nun diğer pek çok ülkeleri için rafta kaldı. Çöken son Avrupa imparatorluğu –yani eski Sovyetler Birliği– farklı farklı, çoğunlukla da kötü sonuçlar doğuran aynı süreci tetikledi.

Dolayısıyla, devletin zayıflığı sorunu ve devlet inşası ihtiyacı, uzun yıllardır mevcut, ama 11 Eylül saldırıları bunları daha da görünür hale getirdi. Yoksulluk, terörizmin ilk akla gelen sebebi sayılamaz: Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a söz konusu tarihte yapılan saldırıları düzenleyenler, orta sınıftan gelen insanlardı ve gerçekte doğdukları ülkelerde değil, Batı Avrupa'da radikalleşmişlerdi. Bununla beraber saldırılar, dikkatleri Batı için merkezi olan bir soruna yöneltti: Modern dünya, pazar ekonomisinin maddi refahıyla, liberal demokrasilerin siyasi ve kültürel özgürlüklerini bir arada bulunduran çok çekici bir paket sunuyor. Az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru gerçekleşen ve çoğunlukla tek yönlü olan göç ve iltica vakalarının açıkça ortaya koyduğu gibi, bu paket, dünyadaki insanların büyük çoğunluğu tarafından istenmektedir.

Fakat liberal Batının modernliği, dünyanın pek çok toplumu için ulaşılması güç bir hedeftir. Doğu Asya'daki bazı ülkelerin, bu dönüşümü, son iki kuşaktır başarıyla gerçekleştirmelerine karşın, gelişmekte olan dünyadaki diğer ülkeler, bu dönem içerisinde ya tıkanma ya da gerileme yaşadılar. Tartışılan soru, liberal Batının kurum ve değerlerinin gerçekten evrensel mi olduğu, yoksa bunların, Samuel Huntington'ın (1996)

iddia ettiği gibi, Kuzey Avrupa'nın belli kısmına has kültürel alışkanlıkların dışarı doğru genişlemesi olgusuna mı işaret ettiğidir. Batılı hükümetler ve çok uluslu kalkınma kuruluşlarının, gelişmekte olan ülkelere faydalı tavsiyeler ya da yardım konularında fazla bir katkıda bulunamamaları, ulaşmak istedikleri yüksek hedefleri de baltalamıştır.

DEVLETİN TARTIŞILAN ROLÜ

Yirminci yüzyıl politikalarının büyük oranda, devletin ideal boyutu ve gücü konularında süren tartışmalar etrafında şekillendiğini söylemek yanlış olmaz. Yirminci yüzyıl, dünyanın en önde gelen liberal devletinin, Büyük Britanya'nın kontrol altında tuttuğu liberal dünya düzeniyle başladı. Devlet faaliyet sahası, askeri alan hariç, ne Britanya'da ne de önde gelen diğer Avrupalı ülkelerde fazlasıyla genişti, hatta Birleşik Devletler'de bu saha diğerlerine nazaran daha da dardı. Gelir vergisi, yoksulluk programları ya da gıda güvenlik nizamnameleri yoktu. Yüzyıl, savaş, devrim, bunalım sürecine doğru ilerlerken, ikinci bir savaş daha yaşandı. Liberal dünya düzeni çöktü ve dünyanın her köşesinde minimalist liberal devlet, yerini, daha yüksek düzeyde merkezi ve aktif olan bir devlet tipine bıraktı.

Bu gelişmenin bir kolu, sivil toplumun tamamını ortadan kaldırmaya ve geriye kalan atomize bireyleri politik amaçlarına boyun eğdirmeye çalışan, Friedrich ve Brzezinski'nin (1965) "totaliter" diye adlandırdıkları devlete yol açtı. Bu deneyimin sağ kanat versiyonu, 1945'te Nazi Almanyası'nın yenilgisiyle son bulurken, sol kanat versiyonu, 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla birlikte, kendi çelişkilerinin ağırlığı altında yerle bir oldu.

Devletin boyutu, işlevleri ve faaliyet sahası, yirminci yüzyılın ilk üç çeyreği boyunca totaliter olmayan ülkelerde de, hemen her demokratik ülkede olduğu gibi genişlemiştir. Devlet

sektörü yüzyılın başında, Batı Avrupalı ülkelerin pek çoğunda ve Birleşik Devletler'de, Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYH) yüzde onundan biraz fazlasını tüketirken, 1980'lerde neredeyse yüzde ellisini (sosyal demokrat İsveç'te yüzde yetmişini) tüketiyordu.

Bu büyüme, onun yol açtığı verimsizlik ve beklenmedik sonuçlar, "Thatcherizm" ve "Reaganizm" şeklinde ifade bulan şiddetli tepkilere yol açtı. 1980'li ve 90'lı yılların politikaları, dünyanın gelişmiş bölgelerinde liberal fikirlerin yeniden egemen olmasıyla ve devlet sektöründeki büyüme oranları bakımından, küçültme olmasa bile duraklatma çabalarıyla (Posner 1975) tanımlandı. Devletçiliğin en uç şekli olan komünizmin çöküşü, komünist olmayan ülkelerdeki devleti küçültme hareketine daha çok ivme kazandırdı. Friedrich A. Hayek, yüzyıl ortasında, modern refah devletiyle totalitarizm arasında bir bağ olduğunu (Hayek 1956) öne sürdüğü için alaya alınıyordu. Fakat, 1992'de ölümünden önce, fikirlerinin sadece muhafazakâr ve sağcı partilerin iktidara geldiği siyaset dünyasında değil, neoklasik iktisadın öncü sosyal bilim olarak olağanüstü itibar kazandığı akademi çevrelerinde de ciddiye alınmaya başladığını gördü.

Devlet sektörünün küçültülmesi, 1980'ler ve 1990'ların başına denk düşen kritik yıllar boyunca siyasetteki baskın temaydı. Aynı dönemde eski komünist dünyada, Latin Amerika, Asya ve Afrika'da çeşitli ülkeler, sonradan Huntington'ın (1991) "üçüncü dalga" demokratikleşme olarak adlandıracağı süreç içerisinde otoriter yönetimlerden kurtuluyorlardı. Eski komünist dünyadaki kapsayıcı devlet sektörlerinin, yeniden düzenlenmeye fazlasıyla ihtiyaç duyduklarına şüphe yoktu ama devletteki şişme, komünist dünya dışında gelişmekte olan ülkelerin de pek çoğuna yayılmıştı. Örneğin Meksika hükümetinin GSYH'den aldığı pay, 1970'te yüzde 21 iken,

1982'de yüzde 48'e yükseldi ve vergi açığı, aynı yıl baş gösteren borç krizine zemin oluşturacak şekilde GSYH'nin yüzde 17'sine ulaştı (Krueger 1993, 11). Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesindeki pek çok ülkenin devlet sektörleri, tarım ürünleri pazarlama dairelerini ve devlete ait hantal şirketleri işletmek gibi verimlilik üzerinde olumsuz etkileri olan faaliyetlere giriştiler (Bates 1981, 1983).

Bu eğilimlere karşı öneriler, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kurumları ve devletin ekonomiye müdahale oranını azaltmayı amaçlayan bir dizi tedbirde ısrar eden A.B.D. hükümeti tarafından getirildi. Söz konusu öneri paketi, hazırlayıcılarından biri (Williamson 1994) tarafından "Washington konsensüsü", Latin Amerikalı gözden düşürücüleri tarafından ise "neoliberalizm" olarak adlandırıldı. Washington konsensüsü, yirmi birinci yüzyılın başında, sadece küreselleşme karşıtı hareketlerin değil, ekonomi alanında daha itibarlı akademi çevrelerinin de acımasız eleştirilerine hedef oldu (bkz. Rodrik 1997; Stiglitz 2002).

Geriye dönüp bakıldığında, Washington konsensüsünde yanlış bir şey yoktu: Gelişmekte olan ülkelerin devlet sektörleri, çoğu durumda büyüme önünde engeldi ve yalnızca ekonomik liberalleştirme sayesinde uzun vadede ıslah edilebiliyorlardı. Daha doğrusu sorun, bazı alanlarda devletin küçültülmesi, aynı anda başka alanlarda ise kuvvetlendirilmesi gereğiydi. Liberal ekonomik reformları destekleyen iktisatçılar, bu gerçeği kuramsal olarak gayet iyi anlamışlardı. Ancak bu dönemdeki göreli vurgu, büyük ölçüde devlet faaliyetlerinin azaltılması üzerineydi. Bu azaltma da, çoğu zaman ya herkesi ilgilendiren devlet kapasitesinin küçültülmesi çabasıyla karıştırılıyordu ya da bu yönde kasten yanlış yorumlanıyordu. Sonuç, liberal ekonomik reformların pek çok ülkede, vaatlerini gerçekleştirmeyi başaramamasıydı. Gerçekten de bazı ülkelerde uy-

gun bir kurumsal çatının bulunmayışı, onları liberalleşme öncesinde olduklarından daha kötü bir durumda bıraktı. Sorun, devlet olmanın farklı boyutlarını ayrıştırmak ve bunların ekonomik kalkınmayla ne gibi bir bağlantısı olduğunu anlamak konularında temel bir kavramsal yetersizliğin bulunmasıdır.

SAHA KARŞISINDA GÜÇ

Devletin kalkınmadaki rolünü analiz etmeye şu soruyu sorarak başlıyorum: Birleşik Devletler güçlü bir devlete mi, yoksa zayıf bir devlete mi sahip? Bu konuda Lipset (1995) tarafından verilen kısa ve net bir cevap şöyle: Amerikan kurumları bilinçli olarak, devlet erkinin icrasını zayıflatacak ve sınırlandıracak şekilde düzenlenmiştir. Birleşik Devletler, devlet yetkesine karşı yapılan bir devrimle doğdu ve bunun sonucunda ortaya çıkan devlet karşıtı siyasal kültür, birey haklarının tartışmasız korunması yanında anayasal hükümet, güçler ayrılığı, federalizm ve benzerleri gibi devlet erkini sınırlandıran ilkelerde ifade buldu. Lipset, Amerikan refah devletinin, diğer gelişmiş demokrasilerden daha sonra kurulduğuna ve bu devletlere nazaran daha sınırlı olduğuna (örneğin kapsamlı bir sağlık sisteminin olmayışı), pazarların daha az kontrol edildiğine ve 1980'ler ile 90'lar boyunca Birleşik Devletler'in, refah devletini küçültmekle karşı karşıya kaldığına işaret ediyor.

Öte yandan, Amerikan devletinin çok güçlü olduğu başka bir yön vardır. Max Weber, devleti, "belirli bir toprak parçası üzerinde, meşru fiziksel güç kullanma tekeline –başarıyla– sahip çıkan bir insan cemaati" olarak tanımlıyordu. Başka deyişle, devletin esası zorlamaydı: Birini bir üniforma ve silahla donatıp, insanları devletin kanunlarına uymaya zorlamakla görevlendirme becerisi. Bu bakımdan Amerikan devleti olağanüstü güçlüdür. Federasyon ve devlet düzeyinde, yerel düzeyde; trafik kurallarından ticaret yasasına, İnsan Hakları

Beyannamesi'nin temel ihlallerine kadar her şeyi düzenleyebilen zorlayıcı araçlar bolluğuna sahiptir. Amerikalılar, çeşitli ve karmaşık bir takım nedenlerden ötürü, diğer gelişmiş demokrasilerin vatandaşlarına kıyasla yasalara pek itibar eden insanlar değillerdir (Lipset 1990). Fakat bunun sebebi, önemli zorlayıcı güçleri yaygın kılan kapsayıcı ve aşırı katı bir ceza ya da sivil hukuk sisteminin eksikliği değildir.

Başka deyişle Birleşik Devletler, devlet faaliyet sahasını tarihsel sebeplerle daraltmış sınırlı bir yönetim sistemine sahiptir. Devletin bu saha içerisinde, kanunlar ve politikalar üretme ve bunları dayatma becerisi oldukça fazladır. Elbette ki pek çok Amerikalının, kendi hükümetlerinin etkinliği ve sağduyusuna karşı duyduğu şüpheyi haklı çıkaracak şeyler vardır (örneğin, bkz. Howard 1996). Yine de dünyanın geri kalan büyük çoğunluğu, Amerikan hukuk düzenine imrenir: Motorlu araçlardan sorumlu yerel yönetimin, araç sürücülerine davranış şeklinden şikâyet eden Amerikalılar ise, Mexico City ya da Jakarta'da sürücü ehliyeti almayı ya da trafik ihlalleriyle baş etmeyi denemelidirler.

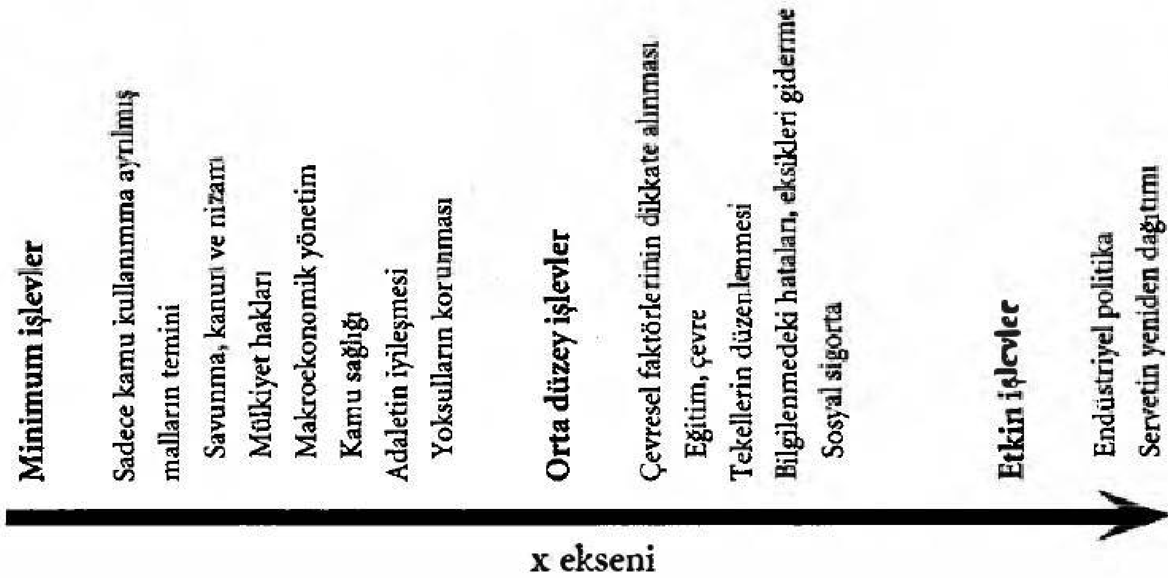
Bu yüzden hükümetlerin üzerlerine aldıkları farklı işlev ve amaçlara denk düşen devlet faaliyet alanı ile devlet erkinin gücü, yani devletlerin politika belirleme ve uygulama, kanunları açıklık ve şeffaflıkla uygulatma becerisi arasında ayrım yapmak anlamlıdır; şimdilerde devlet kapasitesi ya da kurumsal kapasiteyle kastedilen, çoğunlukla bu sonuncusudur. Devlet olmayı anlama çabasında yaşadığımız karışıklıklardan biri de, çoğu zaman *güç* sözcüğünün, bu kitapta *saha*, güç ve *kapasite* dediğimiz şeylerin yerine ayrım gözetmeksizin kullanılmasıdır.

Devlet olmanın bu iki boyutu arasında ayrım yapılması, dünyanın çeşitli ülkelerindeki devlet olma derecelerini farklılaştırmaya yarayan bir matris oluşturmamızı sağlar. Devlet faaliyetleri sahasını, vazgeçilmez ve önemli olan faaliyetlerden,

	PİYASA YETERSİZLİKLERİNE YÖNELİK			ADALETİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK
MİNİMUM İŞLEVLER	**Sadece kamu kullanımına ayrılmış malların temini**			**Yoksulların korunması**
	Savunma Kanun ve nizam Mülkiyet hakları Makroekonomik yönetim Kamu sağlığı			Yoksullukla mücadele programları Afet yardımı
ORTA DÜZEY İŞLEVLER	**Çevresel faktörlerin dikkate alınması**	**Tekellerin düzenlenmesi**	**Bilgilenmede hataları, eksikleri giderme**	**Sosyal sigorta temini**
	Eğitim Çevre koruma	Kamu yararına yönelik düzenlemeler Anti tekelcilik	Sigorta Finansal düzenlemeler Tüketici koruma	Yeniden bölüşüme yönelik emekli aylıkları Aile yardımı İşsizlik sigortası
ETKİN İŞLEVLER	**Özel faaliyetlerin koordinasyonu**			**Yeniden dağıtım**
	Piyasaların desteklenmesi Toplu inisiyatifler			Servetin yeniden dağıtımı

Şekil 1. Devlet işlevleri (Kaynak: Dünya Bankası, Dünya Kalkınma Raporu 1997).

istenir ve tercihi olanlara, bazı durumlarda da verimsiz hatta yıkıcı olanlara kadar uzanan bir düzlem boyunca sıralayabiliriz. Elbette, herkesin üzerinde uzlaştığı bir devlet işlevleri hiyerarşisi yoktur, özellikle de yeniden bölüşümle ve sosyal politikalarla ilgili sorunlar söz konusu olduğunda. Pek çok insan, belli oranda bir hiyerarşi olması gerektiğini kabul edecektir:



Şekil 2. Devlet işlev sahası.

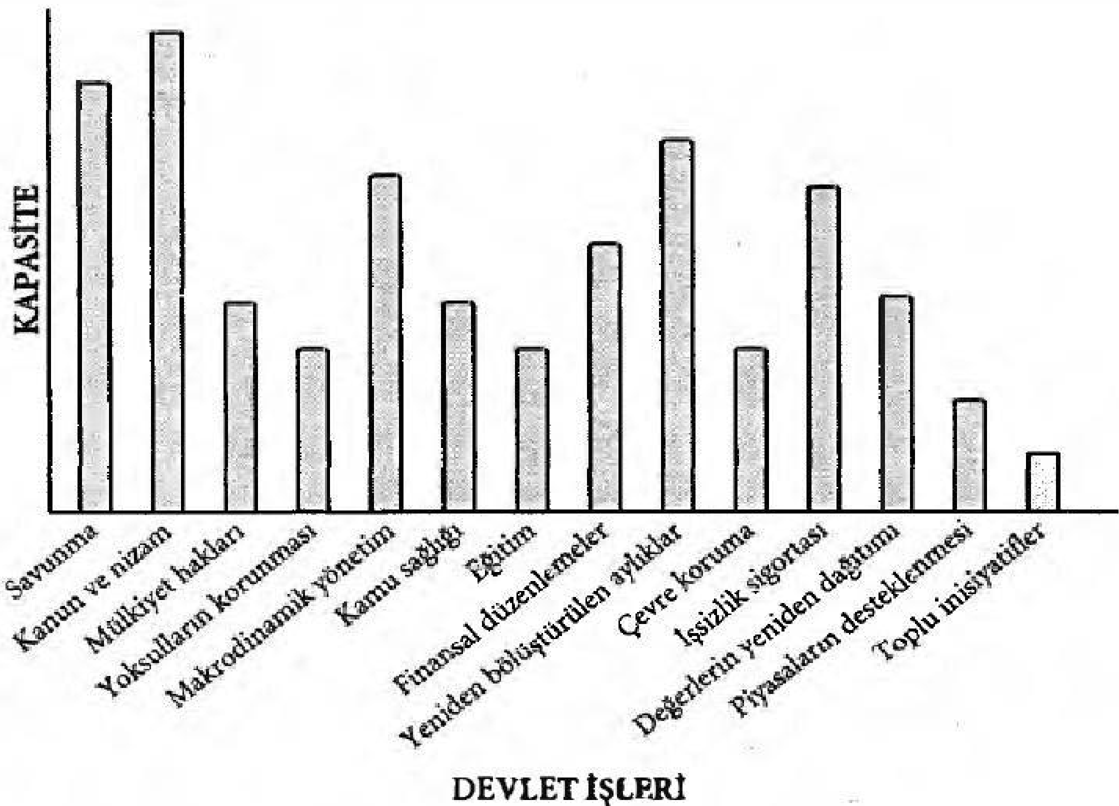
Devletler, genel sağlık sigortası ve parasız yüksek eğitimden önce kamu düzenini ve işgallere karşı savunmayı sağlamalıdır. Dünya Bankası'nın 1997'deki Dünya Kalkınma Raporu (Dünya Bankası 1997), devlet işlevlerinin makul bir listesini içeriyor. Bu liste, "minimum"dan "orta derece"ye, oradan da "etkin" işlevlere uzanan üç kategoriye ayrılmıştır (Şekil 1). Liste, elbette her şeyi kapsamıyor ama devlet sahasına ilişkin faydalı noktalar içeriyor.

Şekil 2'de olduğu gibi şayet bu işlevleri alıp X ekseni üzerinde sıralarsak, farklı ülkeleri, hükümetlerinin başarmayı hedefledikleri açısından ne kadar iddialı olduklarına bağlı olarak, eksenin farklı noktalarında konumlandırabiliriz. Elbette, kanun, nizam ve genel altyapı gibi en basit kamusal hizmetleri sağlayamazken, fason kurumları işletmek veya yatırım kredilerini dağıtmak gibi karmaşık yönetimsel görevlere kalkışan ülkeler de var. Bu eksen üzerinde ülkeleri, yerine getirmeyi hedefledikleri en iddialı işlevlere göre sıralayacağız.

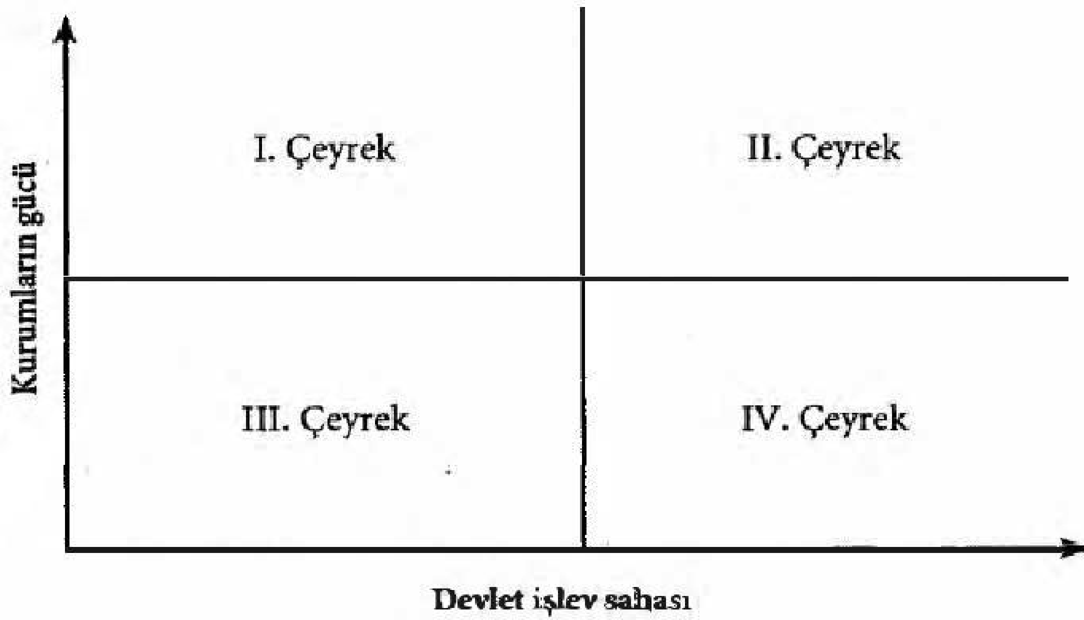
Bundan tamamıyla ayrı, kurumsal kapasiteleri ifade eden bir de Y ekseni vardır. Güç, bu bağlamda, yukarıda işaret edildiği üzere; en az bürokrasiyle etkin bir şekilde yönetmeyi,

adam kayırmayı, yolsuzluğu ve rüşveti denetlemeyi; hükümet kurumlarına yüksek düzeyde bir şeffaflık ve güvenilirlik getirmeyi ve en önemlisi, kanunları uygulatmayı içerir.

Devlet kurumlarının gücüyle ilgili genel kabul gören hiçbir ölçü yoktur. Farklı devlet faaliyetleri bu eksen üzerinde farklı noktalarda konumlandırılabilir. Örneğin Mısır gibi bir ülke, çok etkili bir iç güvenlik aygıtına sahiptir ama yine de pasaport işlemlerini düzenlemek veya küçük işletmelere ruhsat vermek gibi basit görevleri yerine getirememektedir (Singerman 1995). Meksika ve Arjantin gibi diğer ülkeler, merkez bankası gibi bazı devlet kurumlarını yenilemede nispeten başarılı olsalar da, vergi politikalarını kontrol etmekte ya da yüksek kalitede kamu, sağlık ve eğitim hizmetleri sağlamakta o denli başarılı olamamışlardır. Sonuç olarak, devlet kapasitesi, devlet faaliyetleri karşısında büyük ölçüde değişkenlik gösterebilmektedir (Şekil 3).

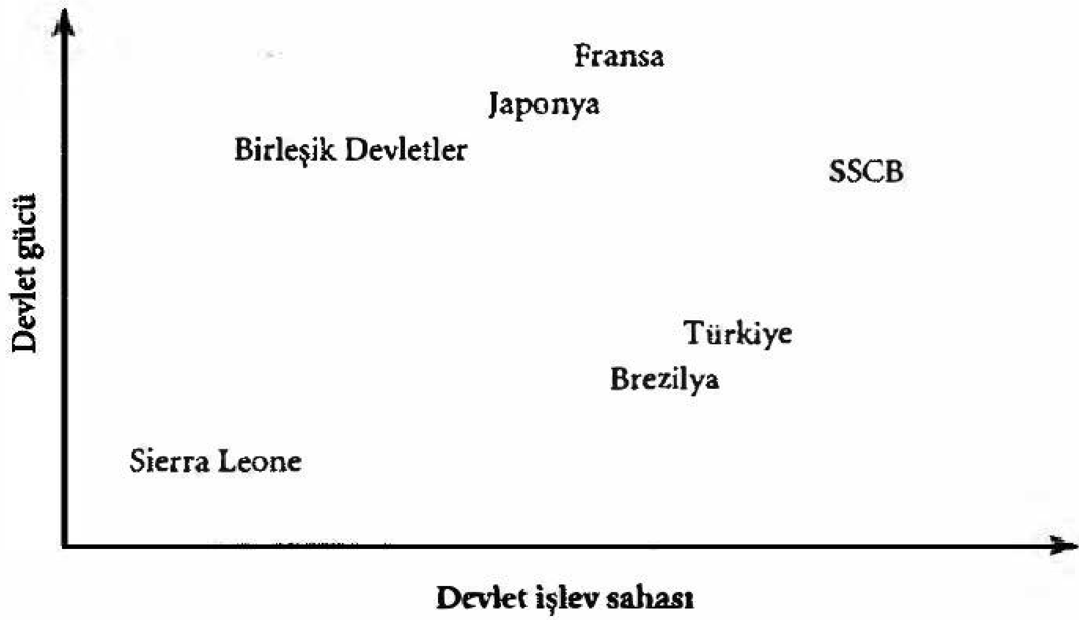


Şekil 3. Devlet kapasitesi (varsayımsal)



Şekil 4. Devlet olma ve etkinlik

1990'larda kurumsal kaliteye yeniden önem verilmeye başlanmasıyla, ülkeleri Y ekseni üzerinde konumlandırmamıza yardımı dokunan bir dizi gösterge ortaya çıktı. Bunlardan bir tanesi, Transparency International tarafından geliştirilen ve öncelikle farklı ülkelerde faaliyet gösteren ticaret odalarından alınan veri incelemelerine dayanan "Yolsuzluk Tespit İndeksi"dir. Bir diğeri, özel olarak hazırlanan ve yolsuzluk, kanun, nizam ve bürokratik kaliteyi farklı ölçütler halinde gösteren "Uluslararası Ülkeler Risk Rehberi Rakamları"dır. Ayrıca, Dünya Bankası 199 ülkeyi kapsayan idari göstergeler raporunu açıkladı (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi 2003; yönetimin altı boyutuyla ilgili göstergeler www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002 adresinde bulunabilir). Bunun dışında siyasal haklarla ilgili daha geniş kapsamlı ölçütler de vardır, mesela Freedom House'un demokrasi ve birey haklarını tek bir rehber rakam altında toplayan, siyasal hürriyet ve sivil özgürlükler kataloğu, rejimlerin nitelikleri üzerine hazırlanmış Polity IV verileri gibi.[1]



Şekil 5. Devlet olma matrisi

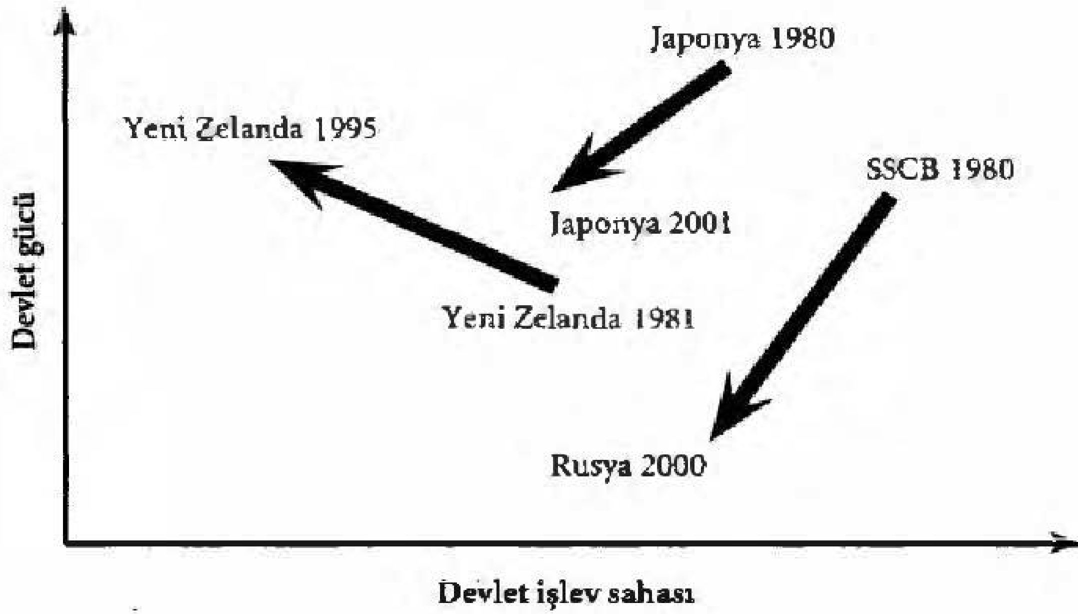
Devlet sahası ve gücü olmak üzere, bu iki boyutu tek bir grafikte bir araya getirecek olursak, Şekil 4'teki gibi bir matris elde ederiz. Bu matris net olarak dört parçaya ayrılmıştır, bunların her biri ekonomik büyüme üzerinde çok farklı etkiler yaratır. Ekonomistlerin bakış açısından en elverişli bölge, sınırlı devlet faaliyet sahasıyla, güçlü kurumsal etkinliğin bir araya geldiği birinci çeyrektir. Elbette, eğer bir devlet, orijinden yukarıya fazlaca çıkar ve mülkiyet haklarını korumak gibi minimum işlevleri yerine getirmekte başarısız olursa, ekonomik büyüme duracaktır ama bu büyümenin, söz konusu devlet X ekseni üzerinde sağa doğru ilerledikçe düşüşe geçmesi beklenir.

Elbette, ekonomik başarı, herhangi bir devlet faaliyet sahasını tercih etmekte rol oynayan tek sebep değildir; pek çok Avrupalı, Amerikan tarzı etkinliğin sosyal adalet pahasına elde edildiğini savunur ve I. çeyrek yerine IV. çeyrekte yer almaktan ötürü mutludur. Öte yandan, ekonomik performans açısından en kötü konum, etkin olmayan bir devletin hakkıy-

la yerine getiremeyeceği iddialı bir dizi faaliyeti üzerine aldığı IV. çeyrektir. Ne yazık ki bu çeyrek, çok sayıda gelişmekte olan ülkenin yer aldığı konumdur.

Örneklemek amacıyla birkaç ülkeyi bu matris üzerinde gösterdim (Şekil 5). Örneğin Birleşik Devletler, Fransa ve Japonya'dan daha az kapsamlı bir devlete sahiptir; Japonya'nın endüstriyel politikalar alanmda 1960'lı ve 70'li yıllarda yaptığı gibi, kredi paylaştırma yoluyla geniş sektörel değişikliklerde bulunmaya kalkışmamıştır; dahası Fransa'nın bürokrat yetiştiren okullarıyla övündüğü gibi, yüksek kaliteli ve birinci sınıfbürokrasisiyle de övünmez. Öte yandan, Birleşik Devletler bürokrasisinin kalitesi, çoğu gelişmekte olan ülkenin bürokrasisinden çok daha yüksektir. Türkiye ve Brezilya ise, tersine GSYH'nin önemli bir kısmını devlet sektörlerine akıttılar, millileştirilmiş endüstrileri işlettiler ve çok çeşitli ekonomik faaliyetleri hem kontrol ettiler hem koruma altına aldılar.

Ülkeleri farklı çeyreklere kesin olarak yerleştirmek mümkün değildir. Bunun başlıca nedeni, devlet kapasitesinin aynı ülkenin idari kurumları arasında farklılık göstermesidir. Devletin boyutlarını doğrudan iç transferlere ve sosyal programlara göre ölçecek olursak, Japonya, Fransa ya da Almanya'dan daha az kapsamlı bir refah devletine sahiptir. Japon devleti, bunlar yerine, özel sektörde kıdem sistemi, ömür boyu istihdam gibi bazı mikroekonomik kurumları ve çeşitli düzenlemeleri (örneğin, perakendeci küçük aile şirketlerine sağlanan koruma), dengeli ve net bir sosyal güvenlik sağlamak için kullanmaktadır. Bununla birlikte, Japon endüstri politikaları tarihsel olarak, çoğu Batı Avrupa ülkesininkinden daha müdahaleci olmuştur ve Japonya'nın yurtiçi düzenlemelere başvurma oranı oldukça yüksektir. Dolayısıyla, Japonya'yı tipik Avrupalı refah devletinin sağına mı, soluna mı yerleştirmek gerektiği açık değildir.



Şekil 6. Devlet kurumlarının ve devlet işlev sahasının zaman içindeki değişimi.

Ayrıca, ülkelerin zaman içinde bu matris üstünde hareket edebilecekleri de açıktır. Gerçekten de, matrisin faydalarından biri de, devlet konumundaki değişikliklerin dinamik doğasını gösterebilmesidir. Sözgelimi, eski Sovyetler Birliği geniş sahalı ve idari kapasitesi vasat düzeyde bir devletken, faaliyet sahası çok daha dar, kapasite düzeyi de aynı ölçüde azalan bir devlet haline geldi. Aynı şeyler, son yirmi yılın Japonyası için de söylenebilir: Japonya, pazarları liberalleştirmek, bir takım kamu şirketlerini özelleştirmek ve bazı yurtiçi endüstrilerinin (büyük ölçüde uluslararası baskıyla) yeniden düzenlenmesi konularında tereddütlü çabalarda bulunurken, pek övülen bürokrasilerinin (özellikle de maliye bakanlığı) bozulduğuna ya da toplumsal çıkarlarca istila edildiğine tanık oldu. Bu yüzden, aşağı yukarı 1980 ile 2000 yılları arasında, hem Japonya hem de Sovyetler Birliği/Rusya, devlet sektörlerinin matris üzerinde aşağıya ve sola doğru hareket ettiğini gördüler; gerçi açıkça görüldüğü üzere, çok farklı noktalardan çıkan çok farklı hızlarda hareketler söz konusudur (Şekil 6).

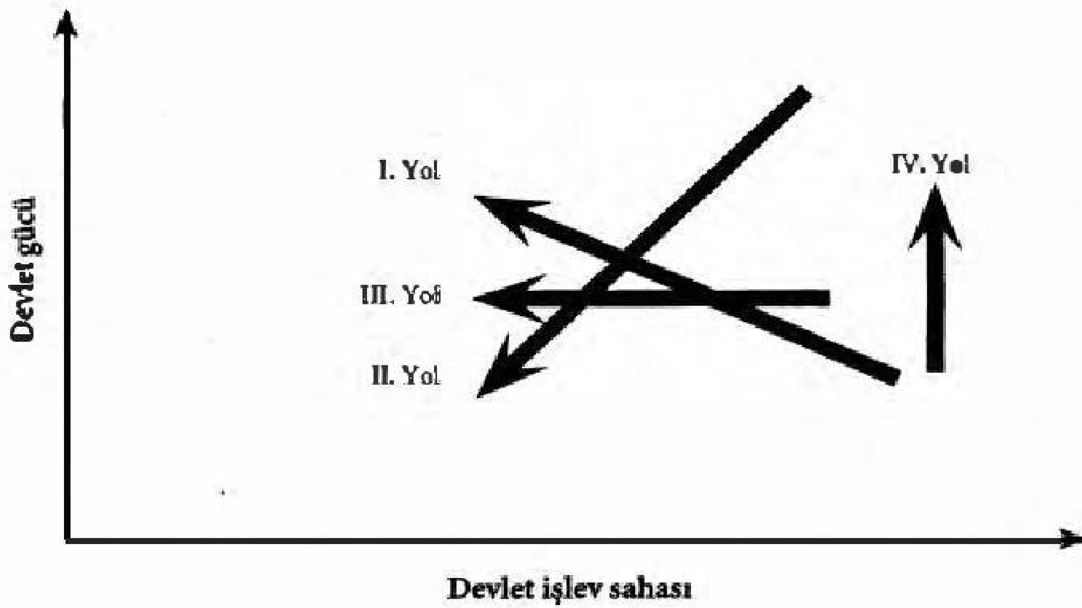
Bu iki durum, 1980'lerin ortalarında, İşçi Partisi hükümeti ve onun Maliye Bakanı Roger Douglas önderliğinde bir dizi liberalleştirme reformu başlatan Yeni Zelanda'nın durumuyla keskin bir karşıtlık oluşturuyor. 1980'lerin başlarında Yeni Zelanda, dünyanın en geniş refah devletlerinden birine sahipti ama iç borcun şişmesi ve cari hesaplardaki sürekli düşüşle birlikte krize doğru sürükleniyordu. 1984'te başlayan ilk reform dizisi, Yeni Zelanda dolarını dalgalandırdı; tedavüldeki para miktarı üzerindeki denetimi, tarım ve tüketici sübvansiyonlarını, ithalat izinlerini, ihracat teşviklerini kaldırdı; vergi yapısını, ağırlığı gelir ve satış vergilerinden geniş tabanlı tüketim vergilerine kaydırarak değiştirdi ve devlet endüstrilerini özelleştirdi (Yeni Zelanda Devlet Hizmetleri Komisyonu 1998). Hepsi de, Yeni Zelanda devlet sahasını daraltıcı alışılmış önlemlerdi. Fakat 1988'de, Devlet Sektörleri Akdi'ne geçişle birlikte, reformların devletin geride kalan merkez kuruluşlarının idari kapasitesini güçlendirmeyi amaçlayan ikinci evresi başlamış oldu. Bu reformlar, ilgili dairelerin ticari hesap standartlarını kullanarak aylık finansal raporlar hazırlamalarını gerektiriyor, dairelerin başlarına, istihdam koşulları süreli sözleşmelerle belirlenen idari şefleri getiriyor, yöneticilerin takdir yetkisini genişletiyor, böylece hedeflenen çıktıları üretmek için kullanılan girdiler toplamını belirlemeye olanak veriyor ve hükümet içinde sözleşme tipi düzenlemeler kullanarak bir hesap verme sistemi kuruyordu. (Schick 1996; Boston ve diğerleri 1996). Böylelikle Yeni Zelanda, 1990'ların ortasında daha yukarı ve sola doğru kaydı.

SAHA, GÜÇ VE EKONOMİK KALKINMA

Kalkınma gündemi, pek çok uluslararası finansal kurum için 1990'larda, aşağıdaki gibi ifade edilebilecek şekilde değişti. 4. çeyrekte yer alınaktansa, I. çeyrekte bulunmanın da-

ha iyi olduğu konusunda kuşku yok, ama güçlü kurumlarla ve geniş devletle II. çeyrekte yer almak mı, yoksa zayıf kurumlar ve sınırlı bir devletle III. çeyrekte bulunmak mı daha iyidir? 90'ların başında pek çok iktisatçı, pazarların kendi kendine organize olabileceğine, kurumların ve geri kalan devlet kapasitesinin kendi kendini bir şekilde idare edebileceğine dayanarak, III. çeyreği tercih ediyordu. Washington konsensüsü denilen şey, aşağıya çekilmiş gümrük korumaları, özelleştirme, sübvansiyonların azaltılması, deregülasyon gibi yollarla, ülkeleri X ekseninde sola kaydırmayı amaçlayan iktisat politikaları tedbirlerinin son derece makul bir listesiydi. Sonuçta, Brezilya'nın çelik madenlerini işletmesi için veya Arjantin'in yerli otomobil endüstrisi kurması için hiçbir sebep yoktu. Çoğu durumda, yeni ortaya çıkan ya da dönüşüm geçiren pazarlara sahip ülkelere, mümkün olduğunca hızlı bir şekilde devlet sahalarını daraltmaları tavsiye ediliyordu. Bu tavsiyenin dayanağı, bu tür reformlara girişmek için gereken politik zeminin çabucak bozulabileceği ve yeni düzenlemelerin getireceği sıkıntıyı bir anda göğüslemenin daha iyi olacağı idi.

Birçok ülke için sorun şuydu: Devlet sahasını daraltma sürecinde, ya devletin gücünü azalttılar ya da zaten zayıf olan, hatta olmayan yeni tipte devlet kapasiteleri için fazladan talep oluşturdular. İstikrara kavuşturma ve yapısal düzenlemeler için gereken katılık, bazı ülkelerde, sadece X ekseninin sağında kalan faaliyetler için değil, gündemdeki devlet kapasitesini azaltmak için de bir mazeret haline geldi. Başka deyişle, optimal reform yolu, gücü artırıp sahayı küçültmekken (Şekil 7, I. yol) pek çok ülke uygulamada hem sahayı hem de gücü azaltarak aşağıya ve sola doğru hareket etti (II. yol). Böylelikle I. çeyrek yerine III. çeyreğe vardılar.



Şekil 7. Reform yolları

Bu tip bir değişim, yirminci yüzyılın son çeyreğinde Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesinde ortaya çıktı. Afrika'nın bu bölgesindeki rejimleri "neopatrimonyal" olarak nitelendirmek yaygın bir eğilimdir. Bu terim, siyasal erkin ülke liderlerinin destekçilerinden oluşan bir hısımlar ağı yararına kullanılması anlamına gelir (Joseph 1987; Fatton 1992). Bazı durumlarda, Zaire ve Mobutu Sese Seko örneğinde olduğu gibi, neopatrimonyal rejimler, Evans'ın (1989) "yağmacı" davranış olarak nitelendirdiği duruma yol açarlar ve toplumsal zenginliğin büyük kısmı tek bir insan tarafından çalınır. Nadiren rant peşinde koşmaya varan diğer durumlarda– mülkiyet haklarını kişisel çıkarlar yararına dağıtmak için devlet sektörünün kullanılması gibi- bu işlem bir aile, bir kabile, bir yöre ya da etnik grup tarafından yönlendirilir. Van de Walle'nin işaret ettiği gibi (2001), genellikle başkanlık ofisinde cisimleşen neopatrimonyal rejim, çoğunlukla sömürgeler zamanında kurulan ve rutin haline gelmiş kamu idare işlerini yürüten, Weberci manada rasyonel bir bürokrasiyle bir arada bulunur. Neopatrimonyal ağ çoğunlukla, kaynaklar üzerindeki

tasarrufta kendisine rakip olan modern devletin varlığı tarafından tehdit edilir.

Afrika devletlerinin bu ikili yapısı, 1980'li ve 90'lı yıllar boyunca uygulanan yapısal düzenleme ve tepeden inmeci istikrar programlarının, verimlilik karşıtı ve umulmadık sonuçlar vermesine neden oldu. Borç veren uluslararası topluluk, devlet sahasının Ortodoks düzenlemeler ve liberalleştirme programlarının uygulanması yoluyla küçültülmesini istiyordu. Fakat neopatrimonyal rejimler, siyasi egemenliğin şekli nedeniyle, dış kaynaklı koşullamaları, modern devlet sektörlerini küçültmek ve neopatrimonyal devlet sahasını ise korumak ve çoğunlukla da büyütmek için bir gerekçe olarak kullandılar. Böylece, temel eğitime ve tarıma yapılan yatırımlar gibi, yol ve kamu sağlığı benzeri temel altyapı yatırımları da, bu yirmi yıllık dönem boyunca dramatik bir biçimde düştü. Yine aynı dönemde, askeri güç, diplomatik servis ve başkanlık dairesiyle ilgili işler gibi, ulusal egemenlik adına yapılan harcamalar dramatik bir biçimde arttı. (Kenya'da örneğin, başkanlık dairesi çalışanları 1971'de 18.213 kişi iken 1990'da bu sayı 43.230'a çıktı.) Bu sonuçlar, borç veren uluslararası kurumlar ya da çok uluslu bağışçılar için hiçbir şekilde istenir değildi, yine de, yerel politik sonuçları kontrol etmekteki yetersizliklerinden ötürü bu kurumların hiçbirisi, öne sürdükleri koşulları bu olgunun önünü alacak şekilde planlayamadılar.

Şimdilerde, Washington konsensüsünü hazırlayanlardan pek çoğu, kurumların, hukuk düzeninin ve reformların uyumunun önemini elbette kavradıklarını söylüyorlar. Fakat devlet kapasitesi ve devlet inşası gibi Y eksenini ilgilendiren sorunlar, 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında yaşanan politika tespit tartışmalarında büyük ölçüde es geçiliyordu. Washington merkezli politika üretenler, düzgün işleyen kurumların yokluğunda liberalleştirmenin doğuracağı tehlike-

lerle ilgili pek az uyarıda bulunmuştu. Gerçekten de, politika üretenler arasındaki genel eğilim, bu dönemde, liberalleştirmenin herhangi bir düzeyde gerçekleştirilmesinin belki de hiç yoktan iyi olacağı yönündeydi.(2)

Bu sorunlar üzerinde düşünme şeklinin değişmeye başlaması, 1997-98 Asya ekonomik krizinden ve Rusya'yla diğer eski komünist ülkelerin karşılaştığı güçlüklerden sonra oldu. Kısa vadeli sermaye miktarının büyümesiyle yurtiçi bankacılık sektörü birdenbire istikrarsızlaşmıştı. Bununla birlikte, bu sektörü yönlendirebilecek düzenleyici kurumlar olmadan gerçekleştirilen sermaye hesaplarının vakitsiz liberalleştirilmesi, Tayland ve Güney Kore'de yaşanan finansal krizlerle doğrudan ilişkiliydi (Lanyi ve Lee 1999; Haggard 2000). Geriye dönüp bakıldığında, böylesi koşullar altında az derecedeki liberalleştirmenin hiç yoktan daha tehlikeli olduğu açıktır. Örneğin Güney Kore, sabit faiz getirmeyen hisse senetleri pazarını halka açmadan ya da doğrudan dış yatırıma gitmeden, sadece OECD'ye giriş koşulu olduğu için sermaye hesaplarını liberalleştirdi. Sonuç olarak, Kore'nin ekonomik mucizesinden pay almak isteyen yabancı yatırımcılar, paralarını, ilk bunalım belirtisinde geri çekebilecekleri kısa vadeli hesaplarda tuttular. Güney Kore'nin cari hesapları 1996-97 arasında kötüleşince, kısa vadeli hesaplardan kaçıldı ve para miktarı dayanılmaz bir baskı altına girdi. Bu durum, 1997 sonlarındaki kriz için uygun ortam yarattı.

Rusya ve diğer eski komünist ülkelerin sorunları biraz daha farklıydı. Devlete ait şirketlerin özelleştirilmesi, ekonomik reformların uygun gördüğü hedeflerden biridir elbette ama bu hedefe hakkıyla ulaşmak önemli ölçüde kurumsal kapasite gerektirir. Özelleştirme, bilgi alanında kaçınılmaz olarak büyük asimetriler yaratır ve bunların düzeltilmesi hükümetlerin işidir. Malvarlıkları ve mal sahiplerinin hakları açık

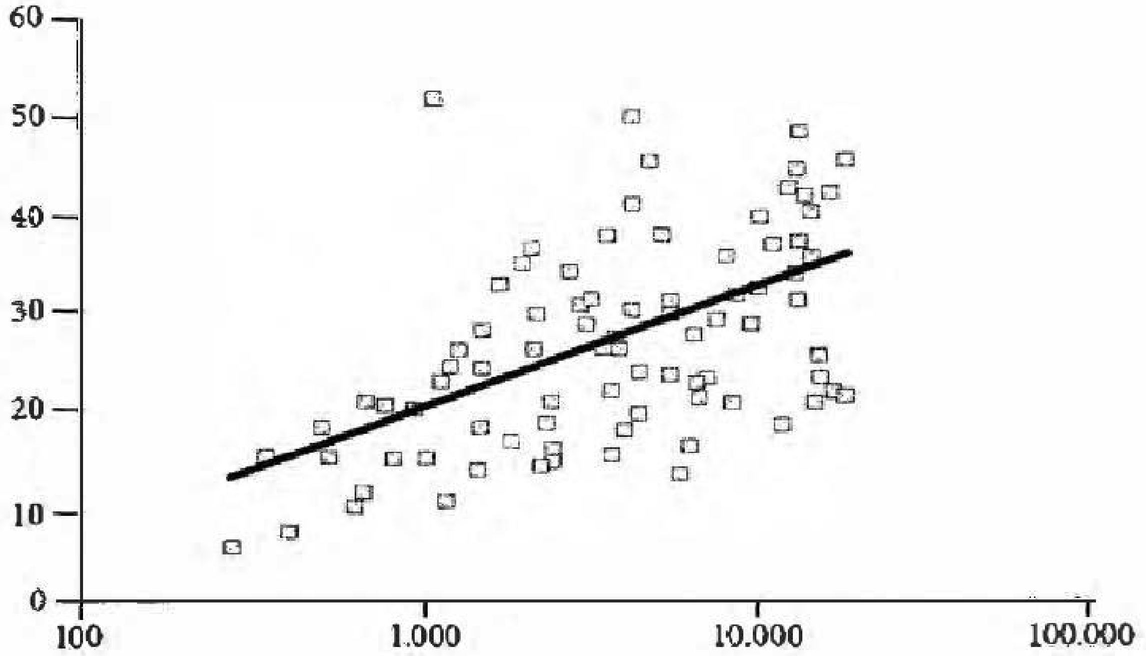
seçik belirlenmeli, değerlendirilmeli ve şeffaflık içerisinde aktarılmalıdır; azınlıktaki yeni pay sahiplerinin hakları korunmalı, çoğunluktaki hissedarların şirketin içini boşaltması ve "hortumlaması" (tunneling) ve benzeri istismarlar engellenmelidir. Nitekim özelleştirme, devlet faaliyet sahasında daralmaya yol açmasına karşın, tamamlanmak için aktif pazarlar ve yüksek düzeyde devlet kapasitesi gerektirir. Bu kapasite Rusya'da bulunmuyordu ve sonuç olarak özelleştirilen mallar, bunları üretken kılabilecek girişimcilerin eline geçemedi. Kamu kaynaklarının oligarşiler tarafından yağmalanması, komünizm sonrası Rus devletinin meşruluğunun zedelenmesinde büyük rol oynadı.

Saha karşısında güce tanınan bu yeni ayrıcalık, Ortodoks serbest pazar iktisatçılarının duayeni Milton Friedman'ın 2001'de yaptığı bir yorumda görülmektedir. Friedman, on yıl öncesine kadar, sosyalizmden dönüş yapan ülkeler için söyleyebileceği üç şeyolduğunu belirtiyor: "özelleştirme, özelleştirme, özelleştirme." "Fakat yanılıyordum," diye devam ediyor. "Hukuk düzeninin, özelleştirmeden muhtemelen daha temel bir nokta olduğu ortaya çıktı" (Milton Friedman ile söyleşi, Gwartney ve Lawson 2002).

Ekonomik verimlilik açısından, devlet sahasını küçültmek mi, devlet gücünü artırmak mı daha önemlidir? Başka deyişle, bir ülkenin, Şekil 7'deki III. ve IV. yollar arasından birini seçmesi gerekse, acaba hangi yol daha çok büyümeye götürür? Ekonomik başarı, kurumsal kapasitelere ve tartışma konusu devlet işlevlerine olduğu gibi, başka bir sürü unsura da bağlı olduğu için, herhangi bir genellemede bulunmak kuşkusuz olanaksızdır. Yine de geniş bağlamda, devlet kurumlarının gücünün, devlet faaliyet sahasından daha önemli olduğu açıktır. Bununla birlikte, devlet faaliyet sahasının Birleşik Devletlerinkinden çok daha geniş olduğu ama güçlü kurumla-

ra da sahip olan Batı Avrupa'nın büyüme rekoru kırdığını biliyoruz. Başka bir yerde (Fukuyama ve Marwah 2000), Latin Amerika'ya kıyasla Doğu Asya'nın son kırk senede gösterdiği üstün başarının, muhtemelen devlet sahasındaki herhangi bir farklılıktan ziyade, Doğu Asya'daki devlet kurumlarının üstün kalitesine bağlı olduğunu öne sürdüm. Minimalist Hong Kong'tan, hayli müdahaleci olan Güney Kore'ye kadar, Doğu Asya'nın yüksek performanslı ekonomileri, devlet sahası açısından muazzam farklılıklar gösterir; Güney Kore'nin en hızlı büyüdüğü dönemdeki ortalama yurtiçi koruma düzeyi Arjantininki kadardı (Amsden 1989). Her şeye rağmen bu ülkeler, kişi başına GSYH artışında olağanüstü yüksek oranlara ulaştılar. Oysa Latin Amerika bölgesinin tamamı, yönetimin hemen hemen her boyutunda Asya'ya kıyasla daha kötü puan aldı.

Uzun vadeli ekonomik büyümenin sağlanmasında devlet gücünün devlet sahasından daha önemli olduğunu düşündüren bir diğer sebep, kişi başına GSYH ile hükümetlerce toplanan verginin GSYH'ye oranı arasında oldukça güçlü pozitif bir korelasyonun çeşitli ülkeler için geçerli olmasıdır (Şekil 8). Yani zengin ülkeler, ulusal refahlarını yüksek oranda devlet sektörlerine akıtmaya eğilimlidirler (Dünya Bankası 2002). Özellikle kişi başına GSYH'si yüksek düzeyde olan ülkeler için vergi toplama oranı, kuşkusuz devlet sahasının bir göstergesidir; fakat bu, aynı zamanda idari kapasitenin de göstergesidir (ve uluslararası finansal kurumlar tarafından giderek daha sık kullanılan bir ölçüttür). Yani, GSYH'nın daha büyük oranlarını vergilerden toplama becerisine sahip olmak isteyen pek çok ülke vardır ama bunu yapamazlar, çünkü vergiye itaati, vergi yasalarına uyulmasını sağlayamazlar. Vergi toplama ve kalkınma düzeyi arasında var olan güçlü pozitif korelasyon, son planda, aşırı boyutlardaki devlet sahasının yarattığı olum-



Şekil 8. Kişi başına gayrisafi yurtiçi hasıla karşısında vergi toplama oranları.

suz sonuçların, uzun vadede daha büyük bir idari kapasitenin yaratacağı olumlu sonuçlarla dengeleneceğini düşündürür.(3)

GENEL KABUL GÖREN YENİ BİLGELİK

Devlet gücünün önemine dair ortaya konanların çoğu, 1997'den beri "kurumlar önemlidir" görüşünü benimsemiş olan kalkınma politikası savunucuları arasında da artık varlığı kesinleşmiş olgular olarak kabul ediliyor (Dünya Bankası 1997, Dünya Bankası 2001). Devlet gücüne gösterilen ilgi, "yönetişim", "devlet kapasitesi" ya da "kurumsal kalite" gibi çeşitli başlıklar altında ifade edilir ve farklı isimler altında da olsa daima gelişen ekonomilerin gündemindedir. Bu ilgiye, Hernando de Soto'nun "The Other Path" (Öteki Yol 1989) isimli kitabında dikkat çekildi. Kitapta, kalkınma politikası savunucularına, resmi mülkiyet haklarının ve daha geniş olarak, iyi işleyen legal

kurumların verimlilik üzerinde yarattığı sonuçların önemi hatırlatılıyordu. De Soto (1989, 134), Peru Lima'da küçük bir işletme lisansı almanın ne kadar sürdüğünü öğrenmek için yardımcılarınıgörevlendiriyor. Araştırmacılar 11 dairegezip, 1231 dolar harcayıp 10 ay sonra resmi işe başlama izniyle geri dönüyorlar. Aynı süreç, Birleşik Devletler ve Kanada'da iki günden az sürüyor. Sürecin verimsizliği, yeni iş imkânlarının önünde önemli bir engeldi ve De Soto bu olgunun fakir girişimcileri kayıt dışı sektörlere yönelmeye zorladığını gözlemledi. Kayıt dışı sektörler dinamikti ve yoksul bölgelerde, çoğunlukla tek başına mal ve hizmetler için gereken kaynağı sağlıyordu ama resmi, dayatılabilir mülkiyet haklarının yokluğu, yatırım olanaklarını daralttı ve küçük işletmelerin büyümesini engelledi.

Kalkınma politikası savunucuları, böylece ironik bir konuma düştü. Soğuk Savaş sonrası dönem, liberalleştirmeyi ve daha küçük bir devleti şiddetle tavsiye eden iktisatçıların entelektüel egemenliği altında başladı. On yıl sonra pek çok iktisatçı, kalkınmayı etkileyen bazı en önemli değişkenlerin hiç de ekonomik olmadıkları, fakat kurumsal ve politik nitelikli oldukları sonucuna varmıştı. Devlet olmanın büyük ölçüde eksik kalmış, keşfedilmesi gereken bir boyutu –devlet inşa boyutu, devlet sahasına tek yönlü odaklanmanın görmezden geldiği bir kalkınma boyutu– söz konusuydu. Pek çok iktisatçı kendini, kamu idaresi üzerine yazılmış elli yıllık kitapların tozunu alırken ya da yolsuzluğa karşı stratejiler geliştirmek yolunda tekerleği yeniden keşfederken buldu.

Kurumların kalkınmanın kritik değişkeni olduğunu söylemek, artık genel kabul gören bir bilgelik haline gelmiştir ve son birkaç yılda gerçekleştiren çalışmaların tamamı bu gerçeği doğrulayan amprik belgeler sunmaktadır (pek çokları arasından bkz., Robinson ve Acemoglu 2000; Easterly 2001; van de Walle 2001). Bundan başka, kurumlar ve kurumsal gelişmey-

le ilgili geniş ve gelişmekte olan bir literatür oluşmuş durumda. (bkz. Klitgaard 1995; Grindle 1997, 2000; Tendler 1997; Dünya Bankası 1997, 2000, 2002).

"Genel kabul gören bilgeliğin" her türü bizi ihtiyatlı olmaya sevk etmelidir. Woolcock ve Pritchett (2002) "Danimarka'yı yakalamak"tan bahsediyorlar; Danimarka burada, iyi işleyen devlet kurumlarına sahip gelişmiş ülkeler sınıfını temsil ediyor. "Danimarka"nın neye benzediğini biliriz ve günümüz Danimarkası'nm nasıl bir tarihsel süreç sonunda ortaya çıktığıyla ilgili bir fikrimiz vardır. Fakat, Danimarka'dan kültürel ve tarihsel olarak fazlasıyla uzak olan Somali ya da Moldova gibi ülkelere bu bilgi hangi ölçüde aktarılabilir? Yoksul ülkelere politik rehberlik sunacak, genel kullanıma uygun bir kurumlar kuramı hangi ölçüde geçerlidir ya da geçerli olabilir?

Kurum terimiyle bugünlerde ne kastedildiğini çözümleme meselesine geri dönelim. Söz konusu araştırma alanı, 1990'larm başından beri, kalkınma üzerine yapılan çalışmaların doğrusal bir alandan farklı yüksek boyutlara uzanan bir yol öngörmesi yüzünden pek çok açıdan karmaşık bir hale gelmişti. Demokrasi, federalizm, adem-i merkezilik, katılım, sosyal sermaye, kültür, cinsiyet, ırk ve etnik çatışmalar, hepsi de kalkınma kazanına eklenen ve bu yahninin tadı üzerinde etkili olan malzemelerdi (Einhorn 2001). Bütün bu kavramlar, kurumsal gelişmenin değişik yönleri midir ve eğer öyleyseler bu ne şekilde oluyor? Aralarında öncelik sırası var mıdır? Birbirleriyle ilişki içinde midirler? Ve kalkınmaya ne şekilde destek oluyorlar?

KURUMLARIN ARZI

Kavramaya çalıştığımız ana sorun kurumsal kapasite olduğuna göre, kurumların ekonomik kalkınma için ne ölçüde belirleyici olduklarını ve nasıl planlanmaları gerektiği sorusunu sorarak, işe arz tarafından başlayabiliriz. Devlet olmanın söz

etmemiz gereken dört boyutu vardır: (1) örgütsel planlama ve yönetim, (2) siyasal sistemin planlanması, (3) meşruluğun temelleri ve (4) kültürel ve yapısal unsurlar.

ÖRGÜTSEL PLANLAMA VE YÖNETİM

Örgütsel planlama ve yönetimin ilk düzeyi, özel sektöre uygulandığında yönetim çalışmaları (ve işletme okullarının) alanına, kamu sektörü söz konusu olduğunda ise kamu idaresi alanına girer. Kamu idaresi, uzmanlık gerektiren çok sayıda alt disiplini bünyesinde barındıran, geniş ve gelişmiş bir alandır. İnsanların eğitim ve itibar kazanmak için gönülden uğraş verdikleri ustalık gerektiren bir kuramsal bütündür. Örgütler üzerine bildiklerimizi kamu idaresiyle kuramsal akrabalığı bulunan mikroekonomik teori bünyesinde (gerçekten de bazı iktisatçılar, kamu idaresini mikroekonominin bir dalı olarak görür) şekillendirmeye yönelik sürekli çabalar olmasına karşın, bu çabalar tam anlamıyla tatmin edici olamamıştır. Bu kitabın ikinci bölümünde, kamu idaresi üzerine yapılan çalışmaların durumunu ve bütünlük içeren bir örgütler kuramının neden var olamadığını tartışıyorum.

SİYASAL SİSTEMİN PLANLANMASI

Devlet olmanın ikinci boyutunun kurumsal planlamayla ilgisi, devleti oluşturan tek tekkuruluşlar düzeyinden çok devlet düzeyinde olmalıdır. Burada da, pek çok bakımdan, geniş anlamıyla siyaset bilimi alanına giren devasa bir bilgi sahasıyla karşı karşıyayız. Siyaset bilimi, 2. Dünya Savaşı öncesi dönemde, siyasi ve adli kurumların düzenlenmesi üzerinde odaklanmıştı. Bu yaklaşım, sonraki yirmi yıl boyunca, kurumlar ve işlevleriyle ilgili sosyolojik ve yapısal niteliği daha baskın yorumlar tarafından gölgede bırakıldı. 1980'lerden önce, sorunun kurumlar olmadığını ya da ekonomik ve toplumsal "altyapı" ta-

rafından belirlendiğini iddia etmek yaygındı. Yine de kurumsalcılık, özellikle karşılaştırmalı politik bilimler alanında ya da parlamenter ve başkanlık sistemlerinin farklı tiplerdeki seçim sistemlerinin, federalizmin, partiler sisteminin ve benzerlerinin (örneğin bkz., Cowhey ve Haggard 2001) ekonomik kalkınma üzerindeki etkileriyle ilgili yapılan sayısız çalışmada görüldüğü gibi, son yıllarda bir çeşit geri dönüş yaptı.

Devlet düzeyinde kurumsal planlamayla ilgili var olan bilgi birikimi, resmi bir kuram ya da siyasal iktisadın evrensel uygulanabilirliği olan prensipleri açısından, kamu idaresi ya da örgüt kuramları kadar bile fayda sağlamaz. Bu çeşit bir kuram, "temsil edebilir olma", "yönetebilir olma" arasındaki ilişki (bkz., örneğin, Diamond 1990), hesaplar ve bakiye arasındaki amaç birliği ilişkisi (Haggard ve McCubbins 2001), ya da yayılmış ve odaklanmış güçler arasındaki ilişki (MacIntyre 2003) gibi çeşitli politik düzenleme hedefleri arasındaki alışveriş üzerinde konuşmak eğilimindedir. Pek çok ülkede ekonomik hedefler, adil bölüşüm ve etnik denge gibi diğer hedeflerle çekişme halinde olduğu için elverişli bir kurumsal bütünlük yoktur, söz konusu olan sadece elverişli bir konum için birbirleriyle çekişen kurumlardır.

Üstelik bir kurum, kendi işlevselliğini destekleyen yardımcı kurumların bulunup bulunmamasına bağlı olarak, ekonomik büyümeden olumlu ya da olumsuz etkilenebilir. Örneğin federalizm ve yerinden yönetim, hükümetleri siyasal açıdan daha sorumlu, ekonomik büyümeye daha çok destekçi kılmanın yolları olarak sunulmuştur (bkz., örneğin, Weingast 1993). Fakat Rusya'da, vergiye zorlamadaki güçsüzlük, yerel yönetimlerin federal hükümetle aynı vergi tabanına giren gelirler için rekabet etmesine yol açtı (Dünya Bankası 2002). Yerel düzeyde bilgiye daha kolay ulaşıldığı için sonuç, federal düzeyde vergi gelirlerinin 1990'lar boyunca süren düşüşü oldu. Mali Federalizm,

Arjantin'in bütçe açıklarını kontroletmekte bunca zorlanmasının sebeplerinden birisidir (Saiegh ve Tommas 1998); bu aynı zamanda Brezilya'yı da uğraştıran bir sorundur.

Benzeri karmaşık sonuçlar, yürütme kanadındaki kurumların planlanmasına bağlı olarak da ortaya çıkabilir. Juan Linz (1990), başkanlık sisteminin parlamenter sistem karşısındaki nispi avantajları üzerine bir tartışma başlattı. Bu tartışma, başkanlık sisteminin, kazanan hepsini alır oy sistemi ve katı ilkeleriyle, anayasal düzenin belirgin özelliklerinden biri olduğu Latin Amerika ve diğer bazı bölgelerde, istikrarsızlığı ve gayri meşruluğu körüklediğini savunuyor. Diğer gözlemciler, siyasal tıkanıklık gibi önemli sorunlara sıklıkla yol açanın bizzat başkanlık sistemi değil, yasama kanadında başvurulan seçim sistemi tipi olduğuna işaret ettiler (örneğin, başkanlık sisteminin, nispi yasama temsiliyle birlikteliği, Latin Amerika'nın pek çok ülkesi için tipiktir. Bkz. Horowitz 1990; Lijphart 1996; Ladeyret 1996; Cowhey ve Haggard 2001). Rant elde etme, hazineyi siyasal menfaat için kullanma gibi yollara başvurma eğilimi, çok vekilli seçim bölgesi, küçük alanlı seçim bölgeleri, açık liste nispi temsil gibi bir dizi koşul tarafından teşvik edilir; yine de hamiliğin siyasal parti sistemine sokulması, büyük oranda, seçme hakkının tanınması ve bürokratik reformların tarihsel sıralanışına bağlıdır (Shefter 1993). Bütün bu araştırmalar, gerçekçi bir kavramsal zenginliğe, elverişli siyasal sistem planlamalarıyla ilgili olarak ise, nispeten sınırlı kesinliğe sahip bir kurama ulaşılmasına yol açtı.

MEŞRULUĞUN TEMELLERİ

Devlet olmanın üçüncü boyutu, simetrik kurumsal planlamayla yakından ilgilidir ama normatif bir boyut içerdiği için bu planlamaların ötesine uzanır: Devlet kurumları idari anlamda bir bütün olarak, bir arada düzgün bir şe-

kilde işlemekle kalmamalı, onlara zemin oluşturan toplum tarafından da meşru olarak değerlendirilmelidirler. Samuel Huntington, "Political Order in Changing Societies" (Değişen Toplumlarda Siyasal Düzen) isimli kitabında bu iki unsurun ayrı olabileceğini öne sürdü: Ülkeler, meşruluk temellerinden bağımsız olarak yönetebilirler ve devlet olma niteliğine sahip olabilirler. Dolayısıyla Huntington'a göre, eski Sovyetler Birliği ve Birleşik Devletler'in her ikisi de aynı şekilde, siyasal olarak hayli gelişmiş toplumlardır; tek farkla ki, birisi komünist bir diktatörlükken diğeri liberal bir demokrasidir. Bu iddianın daha güncel bir versiyonu Zakaria (2003) tarafından ileri sürülmüştür; gerçi burada yazar, otoriter idari kapasiteden ziyade liberal hukuk düzenine vurgu yapıyor.

Otuz küsur yılın tecrübesiyle, devlet kapasitesinin (ya da Huntington'ın diliyle siyasal gelişimin) meşruiyet sorunundan kolaylıkla ayrılabileceği fikri pek de parlak görünmüyor. 1980'lerin sonunda, Sovyetler Birliği çökmeye ve devlet kapasitesini önemli ölçüde yitirmeye başladı; bunun başlıca sebebi, yönetimin diktatör karakterinin, vatandaşlar gözünde rejimi gayri meşru hale getirmesiydi. Başka deyişle, Huntington'ın Siyasal Düzen'i yazdığı zamanlarda, görünürdeki siyasal gelişimi, Potemkin köyü seviyesindeydi. Tarihsel açıdan çok çeşitli meşruiyet türleri olmasına karşın, günümüz dünyasında meşruluğun tek ciddi kaynağı demokrasidir.

Bir başka açıdan da iyi yönetim ve demokrasi birbirlerinden kolaylıkla ayrılamaz. İyi bir devlet kurumu, muhataplarına –devletin vatandaşlarına– şeffaflık ve verimlilikle hizmet verendir. Para politikası gibi alanlarda politikaların amacı belli oranda geleceğe yöneliktir –istikrarın gereği budur– ve nispeten bağımsız bürokratlar tarafından uygulanırlar. Bu nedenle merkez bankaları, kısa vadeli demokratik siyasal baskılardan korunacak şekilde kurulmuştur. İlk ve orta derece-

li eğitim sektörlerine benzeyen diğer sektörlerde, kamu işletmesinin ürün kalitesi, büyük oranda, hükümet hizmetlerinin son tüketicilerinden gelen yankılara bağlıdır. Teknokratların hizmet sundukları insanlardan tecrit olmuş bir şekilde çalışarak bu alanlarda iyi iş çıkarabileceklerini düşünmek zordur. Dolayısıyla demokrasi, meşrulaştırıcı değere sahip olmanın yanı sıra yönetimde de işlevsel bir rol oynar.

Kalkınmanın demokrasiyle ilgili olduğunu gösteren geniş bir literatür vardır (pek çokları arasında bkz., Lipset 1959; Diamond 1992; Rowen 1995; Barro 1997; Roll ve Talbott 2003). Przeworski ve Alvarez (1996), kalkınma düzeyinin demokrasiye geçiş olasılığını etkilemekle kalmayıp, otoriter bir düzene geri dönüş olasılığı üzerinde de etkili olduğunu savunuyorlar. Fakat burada bizi ilgilendiren, demokrasinin kalkınmaya destek ya da engel olması bakımından ters yönlü bir ilişkidir. Çünkü başarılı bir kalkınmanın kendiliğinden oluştuğunu düşünemeyiz. Bu sorun üzerinde sahip olunan görüş birliği, son kuşakta önemli ölçüde gelişmiş olmasına rağmen, söz konusu ilişki halen karmaşık ve her zaman pozitif değil.

Çeşitli yazarların (Huntington 1967) otoriter dönüşümden yana görüş bildirdikleri bir dönem oldu; bu görüşler nispeten işe yaradıkları Doğu Asya'da halen destekçi buluyor. Pek çok siyasal iktisatçı, ekonomik reformların katılık, işten çıkartma ve başka birtakım kısa vadeli zorluklar getirdiğini ve dolayısıyla da siyasal muhalefet ve tepki doğurduğunu ileri sürer. Bu yüzden reformlar, toplumsal talepleri bastıran otoriter rejimler veya siyasal baskılardan bir şekilde yalıtılmış ya da korunmuş teknotrat seçkinler tarafından daha iyi yürütülebilir. Haggard ve Kaufmann (1995), demokratikleşmeyi bir sorun olarak görürler. Çünkü bu süreç, hükümet yardımlarına yönelik olan ve reformların hedefleriyle çelişen bastırılmış talepleri serbest bırakır.

Son yıllarda, Sen'in (1999) yaptığı gibi, demokrasinin eko-

nomik kalkınmanın hem amacı hem de bir aracı olduğunu söylemek moda haline geldi. Bu iddianın birçok gerekçesi var. Örneğin, ekonomik çıktıları belirleyen şeyin bizzat otoritarizm olmaktan ziyade otoriter liderin ve ona danışmanlık yapan teknotratların kalitesi olduğu açıktır. Otoriter ülkelerin tamamı Lee Kwan Yew tarafından idare ediliyor olsalardı, elbette iyi sonuçlar alabilirlerdi. Fakat çoğunlukla Mobutu ya da Marcos gibiler tarafından yönetildikleri göz önüne alınırsa, otoriter rejimlerin ekonomik çıktı artışı bakımından, demokratik olanlardan çok daha fazla tutarsızlık göstermesi şaşırtıcı değildir. Demokratik rejimler açgözlülüğün ve ehliyetsizliğin en ciddi şekillerine karşı, hiç değilse bazı kurumsal denetimlere sahiptir; çünkü kötü liderler oylamayla mevkilerinden uzaklaştırılabilir.

Üstelik, otoriter rejimler, meşruiyetle ilgili uzun vadeli sorunlara sahiptir. Pek çok otoriter rejim, büyümeyi sağlama becerisi dolayısıyla kendisini meşrulaştırmaya çalışır ama büyüme durduğunda ya da düşüşe geçtiğinde (1997-1998'de Suharto'nun Endonezyası'nda olduğu gibi) meşruiyet kaybolur ve istikrarsızlık baş gösterir. Demokratik ülkeler gerilemeleri atlatmak konusunda genellikle daha beceriklidirler, çünkü meşrulukları demokrasinin kendisinden kaynaklanır (örneğin, 1997-1998'deki Güney Kore). Yine, zorlu ekonomik reform kararları veren Polonya ve Yeni Zelanda gibi demokratik ülkelerin sunduğu anlamlı örnekler var.

Son noktada, demokrasi ve kalkınma arasındaki amprik ilişki karışık ve belirsiz kalmaktadır: Ne ekonomik reformlara genel yaklaşım olarak bir otoriter dönüşümü, ne de bir büyüme stratejisi olarak demokrasiyi destekleyen bir ilişki söz konusudur. Barro'nun çapraz ülkeler araştırması (1997), demokrasinin az gelişmişlik düzeylerinde büyümeyle pozitif yönlü bir ilişki içerisinde olduğunu, ancak kişi başına GSYH'nin orta seviyede olduğu durumlarda bu ilişkinin negatif bir korelas-

yona dönüştüğünü gösteriyor. Hamilik ve rantçılık (Türkiye, Arjantin, Brezilya), popülizm (Venezuella) ve rüşvet (Butto ve Şerif yönetimindeki Pakistan); hepsi de demokrasinin veballeri olmakta devam ediyor. 1990'lar boyunca Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesini sürükleyen demokratikleşme dalgasıyla, bölgenin bu dönemde hafifçe yükselişe geçen ekonomik verimliliği arasında net bir nedensel bağ kurmak güçtür.

KÜLTÜREL VE YAPISAL UNSURLAR

Devlet olmanın kurumsal kapasiteyle ilgili olan dördüncü boyutu, siyaset biliminin konusudur ve normlar, değerler ve kültüre ilişkindir. Kalkınma politikasının destekçileri arasında bu konularda yapılan güncel tartışmaların pek çoğu, sosyal sermaye başlığı altında gündem oluşturmuştur. Normlar, değerler ve kültür, bir takım kurumsal ihtiyaçlar ya da fobiler yaratarak talep tarafına etki etse de, esasen bazı resmi kurum tiplerini mümkün veya zorunlu kılmak suretiyle kurumların arz yönünü de etkiler.

Resmi kurumları bir yanda, gayri resmi normları ya da kültürel değerleri diğer yanda, birbirlerinden kavramsal ve metodolojik açıdan epey farklı olarak düşünmek olağandır. (Kurumsal iktisat literatürü, kurum sözcüğünü, kendini birey tercihlerine dayatan resmi ve gayri resmi kurallar için ayrım gözetmeden kullanıyor; bkz. North 1990). Chalmers Johnson (1982), Japonya'nın yüksek oranda büyüme gösterdiği dönemdeki üstün büyüme performansının kültüre değil (yani gayri resmi normlar), teoride her ülke tarafından uygulanabilecek olan, endüstri politikaları benzeri resmi kurumlara bağlı olduğunu iddia ediyor. Resmi kurallar, kolaylıkla kamu politikası meselesi haline gelebilir; kültürel kurallar ise gelemez ve zaman içinde değişseler bile, kültürel kuralların gelişimini yönlendirmek daha zordur.

Japonya'nın endüstriyel politikaları işletmekteki nispi başarısını, belli nitelikteki resmi kurumlar bütününün varlığına bağlamak, yine de muhtemelen doğru olmayacaktır. Daha önce, Doğu Asya'daki devlet kurumlarının kalitesinin bütün ölçütlere göre Latin Amerika'daki benzerlerinden daha üstün olduğunu belirtmiştim. Bu durum, onların üstün ekonomik performanslarını açıklayan önemli bir unsurdur. Peki, Japon ve Kore tipi ekonomik planlama ajansları Brezilya ve Pakistan'a taşındığında ne oluyor?

Bir an için düşünmek bile, resmi kurumların gelişiminin kültürel unsurlar tarafından kuvvetle etkilendiklerini görmek için yeterlidir. Japonya, Kore ve Tayvan'da, savaş sonrası ekonomik planlama kuruluşlarının kurumsal kalitesine, teknokratlara yönelik kullanma kılavuzlarıyla ulaşılmadı; bunun yüzyıllar öncesine, her ülkenin kendine özgü mandarin bürokrasi geleneğine kadar uzanan kökleri var. Bu ajansları işleten seçkinlerin tutumları, ulaştıkları başarıda devasa paya sahiptir; hükümet dairelerinin yağmacı rantçılık için fırsatlar sunduğu yolundaki görüş yaygın hale gelebilirdi ama öyle olmadı. Başka deyişle Weberci devlet, Asya toplumlarında tarihsel öncüllere sahipti ve dolayısıyla neopatrimonyalizm ve himayecilik tarafından altı oyulmaya, bunların etkisinde kalmaya çok daha az eğilimliydi.

Gayri resmi usullerin kurumları etkileyiş şekillerinin bir diğer örneği, sosyal sermayenin, hükümet destekçileriyle olan ilişkisinde oynadığı rolle ilgilidir. Hükümet ajanslarının halkın gözündeki itibarını korumak, belli ölçüde kurumsal planlamayla ve dahili denetim ve dengelemelerle ilgilidir. Ancak son noktada hükümetin başarısını takip eden ve sorumlu davranış bekleyenler, yine hükümetlerin hizmet ettiği var sayılan insanlardır. Okul aile birlikleri, izleme komiteleri, destek kurumları gibi üyeleri birbiriyle dayanışma içinde olan gruplar-

dan oluşan toplumun, kendine hesap verilmesini talep etmesi ve bu talebe karşılık bulması, örgütlenmemiş bireylerden oluşan bir topluma nazaran daha muhtemeldir. Öte yandan, sivil toplum, rantçı çıkar gruplarına dönüşerek bozulabilir; bu grupların amacı hesap verebilirliğin artması değil, hükümet sübvansiyonlarının daha geniş bir sahaya yayılması veya sivil toplumun yerine hükümetin geçmesidir. Bu sonuçlardan hangisinin baskın çıkacağı kurumsal düzenlenişten daha çok sivil toplumun yapısına bağlıdır.

KURUMLAR ÜZERİNE AKTARILABİLİR BİLGİ

Kurumlar arzı, Tablo 1'de özetlenen dört bileşene sahiptir. Aktarılabilir bilgi hacminin ilk bileşende yani, kamu idaresi ve kişilerden oluşan örgütlerin yönetimi ve planlanması düzeyinde bulunduğu oldukça açıktır. Bu mikro boyutta örgütler yenilenebilir, yok edilebilir, yeniden kurulabilir ve çok farklı ülkelerin tarihi tecrübelerine uygun bir şekilde iyi ya da kötü yönetilebilirler. Bir örgüt ya da bir kamu idaresi kuramı şekillendirildiği ölçüde, aktarılması da olanaklıdır. 2. bölümde bu şekillendirmenin ne kadar mümkün olduğunu tartışıyorum.

Tablo 1. Kurumsal kapasitenin bileşenleri

Bileşen	Disiplin	Aktarılabilirlik
Örgütsel planlama ve yönetim	İşletme, kamu idaresi, iktisat	Yüksek
Kurumsal planlama	Siyasal bilimler, iktisat, hukuk	Orta
Meşrulaştırma temelleri	Siyasal bilimler	Orta düzeyden, düşük düzeye
Sosyal ve kültürel unsurlar	Sosyoloji ve antropoloji	Düşük

İkinci ve üçüncü bileşenler düzeyinde de, yani sistem çerçevesinde kurumsal planlama ve özellikle geçerli bir demokratik siyasal sistemin planlanması konularında aktarılabilir bazı bilgiler vardır. Amerika Birleşik Devletleri'nin 1776-1789 arasındaki kuruluşu aslında, kurumsal planlama kriterlerine ve diğer ülkelerin kurumsal deneyimlerine dayanan bir demokratik siyasal sistem yaratma çabasıydı. Savaş sonrası Alman ve Japon anayasaları da bilinçli bir planlama çabasının ürünüydüler.

Bu düzeydeki sorun, işe yarar bilgi yokluğundan çok, bilgiyi gerçek hayata uygulama fırsatlarının nadir olmasıdır. Ülkeler nadiren sistemin bütünü üzerinde yeniden yapılandırılırlar ve bu düzeyde bile izlenen sisteme bağlılık (yani mevcut kurumlar bütününden vazgeçmenin yüksek maliyetinden ötürü bir yolda ısrar etmek) baskın çıkar ve reform yapmayı fazlasıyla güçleştirir (Krasner 1984). Büyük kurumsal reformlar için uygun siyasal koşulları oluşturmak çoğu zaman, şu ya da bu türden –ister savaş ya da yabancı ülkelerin baskısı gibi dış kaynaklı, ister devrim ya da ekonomik çöküş gibi içeriden olsun– krizlere yol açar.

Devlet olmanın dördüncü arz-yanlı bileşeni, normlar ve kültürel değerler, kamu politikaları tarafından sadece sınırda manipüle edilebilir. Kültürel değerler aslen, eğitim, liderlik ve farklı toplumlarla ilişkiler vasıtasıyla şekillenir ve zamanla değişirler. Örneğin, Latin Amerika'da ekonomiyle ilgilenen üst düzey teknotratların kalitesinin son bir kuşaktır çok büyük ölçüde artmasının nedeni, bu insanların eğitim için Kuzey Amerika ve Avrupa'ya gönderilmiş olmalarıdır. Geri dönüşlerinde, kendi ülkeleri üzerinde dinamik etkileri olan şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili değerleri beraberlerinde getirdiler. Fakat toplumsal değişim için uzun zaman gerekir ve kısa vadede kültürel değerler sadece mikro düzeyde, örneğin tek tek örgütlerde, okullarda ya da köylerde değişebilir.

KURUMLARA OLAN TALEP

Şimdi de, kurumların arzı konusundan, kurumlar için duyulan talep konusuna geçiyorum. Bu çeşit bir talebin yokluğunda, kurumsal gelişme ve kurumsal reformlar gerçekleşmeyecektir. İktisatçıların anlattıkları bir fıkrada, bir iktisatçı öğrencisiyle birlikte cadde boyunca yürürken öğrenci, yüz dolarlık bir banknotun kaldırımda öylece durduğunu görür. Öğrenci banknotu almak için hamle yapar fakat iktisatçı banknotun orada olmasının olanaksız olduğunu söyler, çünkü aksi halde, biri mutlaka parayı daha önceden almış olurdu (Olson 1996). Başka deyişle iktisatçılar, ortada bir dürtü varsa, bunun otomatik olarak davranışı güdüleyeceğine inanmak eğilimindedirler. Gerçek ise, iyi ekonomik kurumların her zaman kendi taleplerini yaratamadıklarıdır. Toplum, bir bütün olarak iyi çalışan kurumların faydasını görse bile, her yeni kurumsal düzenleme, kazananlar ve kaybedenler yaratır ve kaybedenlerin göreli konumlarını muhafaza edeceklerine güvenilebilir. Başka bazı durumlarda sorun bilgiyle ilgili olabilir: Toplum, alternatif kurumların kısmi verimliliğini ya da verimsizliğini kavrayamayabilir. Bu, caddede duran yüz doları fark etmemek demektir.

İyi kurumlar ve politik reformlara yönelik yurtiçi talep yaratmanın koşulları, siyasal iktisat alanında, son zamanlarda çokça ilgi gösterilen bir konu oldu. Bu çalışmaların çoğu, "rasyonel seçim siyaset bilimi" başlığı altında yapılmıştır ve rasyonel pazar optimizasyon modellerine temel oluşturanlara benzer varsayımlar üzerine kuruludur. Yani sabit bir kurumsal çerçeve ve farklı kurumsal kaideler üzerinde gönüllü pazarlığı varsayarlar. Farklı siyasal aktörler (toprak sahipleri, işçi sendikaları, bürokratlar), farklı kurumsal düzenlemelerce desteklenen ya da zarar gören kendilerine özgü ekonomik çıkarlarla masaya otururlar; reformlara sebebiyet vere-

cek şekilde sonlanabilecek farklı pazarlık olasılıklarını kavramak için çoğu zaman "oyun kuramı" kullanılır (örneğin kaybedenlere yapılan yan ödemeler vasıtasıyla). Örneğin, North ve Weingast (1989), İngiltere'de mülkiyet güvencesi haklarının, 1688 Şanlı Devrimi'nden sonra, Crown'un keyfi idaresi yüzünden oluşan güvenilir taahhüt bulma krizine bir çözüm olarak ortaya çıktığını ve bu çözümün devrimin galipleri tarafından istenen bir çözüm olduğunu açıklıyor.

Bu açıklamalar, çoğu zaman eksiktir ve tatmin edici de değildir. Çünkü oyun kuramı, hemen her tarihsel konjonktürde, genellikle çok sayıda sabit siyasal denge olasılığı bulunduğunu gösterir. Bunlardan pek çoğu optimal olmayan kurumsal düzenlemeler ortaya çıkarır ve iyi kurumlara olan talebin zaman içinde neden belli anlarda ortaya çıktığı sorusuna cevap bulduğumuzu sanırız. Sorunun yanıtı, büyük ölçüde özgül tarihsel koşullara bağlı gibidir. Örneğin Greif (1993), hukuk düzeni oluşturabilecek kapsayıcı bir siyasal otoritenin bulunmadığı on birinci yüzyılda, Mağripli tüccarların sözleşmeleri uygulatınak için çok taraflı ittifaklardan nasıl yararlandıklarını ve bu sistemin nasıl tek taraflı dayatma mekanizmalarından daha verimli olabildiğini açıklarken oyun kuramını kullanıyor. Fakat bu çeşit ittifaklar kurabilme olanağı, Mağripli tüccarların Bağdat'tan Kuzey Afrika'ya göç eden Yahudilerce oluşturulan bir sosyal şebekeye dahil olmaları, pek çok önşarta sıkı sıkıya bağlıdır. Bu tüccarlar, sözleşme niteliğinden çok kültürel, yani davranışları yönlendirici niteliği ağır basan bir "tüccar kanunu"na uygun olarak hareket ediyorlardı. Kurumlar rasyonel olsalar bile, başka kurumsal çerçevelerde benzerleri kolaylıkla oluşturulamayacak birçok akılcı olmayan, değişiklik gösterebilecek koşulları tarih içinde harekete geçirirler.

Diğer bazı durumlarda, kurum talebini yaratan iç çekiş-

meler değil, para piyasasındaki kriz, ekonomik durgunluk, hiperenflasyon, devrimler ya da savaşlar gibi ciddi dış şoklardır. Tilly'nin (1975) Avrupalı modern ulus-devletlerin yükselişiyle ilgili klasik açıklamasına göre, Fransa, İspanya, İsveç gibi devletlerde, bürokratik merkezileşme, idari kapasite ve vergi toplamaya olan talebi iteleyen şey, savaşı daha geniş ölçeklerde sürdürme gereğiydi. Savaş ve ulusal güvenliğin gerekleri, Amerikan tarihinde devlet inşasının kesinlikle en başta gelen destekleyicisi olmuştur; yoğun devlet inşası Sivil Savaş'ın, iki dünya savaşının ve Soğuk Savaş'ın hemen ertesinde ortaya çıktı (Porter 1994).[4] Bu olgunun Batı dışında da bariz olduğu durumlar var kuşkusuz: Japonya'da Meiji reformlarına yol açan Komodor Perry'nin siyah gemileri ya da 1830'lardaki Osmanlı reformlarına yol açan Napolyon'un Mısır işgali gibi.

Ancak Sorensen (2001), savaşın, gelişmekte olan ülkeler için Avrupa ve Japonya'ya oranla daha etkisiz bir itici güç olduğuna işaret ediyor. Bunun, hem karmaşık hem de anlaşılması güç sebepleri var. Sorensen, geç gelişen ülkelerin askeri teknolojiyi basitçe hazırdan aldıklarını ve bu teknolojiden hakkıyla yararlanmak için gereken sıkıntılı kurumsal reformlara girişmediklerini öne sürüyor. Ayrıca, İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası sistem, ulusal sınırların dokunulmazlığını vurgulamış ve işgal karşıtı normlar getirmişti; bu koşullar altında savaşla gelen ulusal yok oluş tehdidi, devlet inşası için daha az güdüleyici oldu.

Devlet inşası ve kurumsal reformların başarılı olduğu durumların çoğu, bir toplum güçlü kurumsal iç talep doğurduğunda ve bu kurumları hiç yoktan yarattığında ya da bunları dışarıdan ithal ettiğinde veya yabancı modelleri yerel koşullara uyarladığında ortaya çıkar. Erken dönem modern Avrupa; Amerikan Devrimi'nden sonra Birleşik Devletler; 19. yüzyılda Almanya, Japonya ve Türkiye; 1960'larda Güney Kore ve

Tayvan; Şili; 1970 ve 80'lerde Yeni Zelanda, bu duruma örnektir. Yeterli iç talep varsa, on yıllık dönemlerde farklılıklar göstermekle birlikte arz, genellikle talebi izler.

Kurumlar ve kurumsal reformlara yönelik talebin yetersiz olması, yoksul ülkelerdeki kurumsal gelişimin önündeki tek ciddi engeldir. Bu çeşit bir talep, genellikle krizlerin ya da reformlara kestirme bir yol sunan olağanüstü koşulların bir ürünü olarak ortaya çıkar. Güçlü iç talebin yokluğunda, kurumsal talep dışarıdan yaratılmalıdır. Bunun iki kaynağı olabilir. Birincisi, yapısal düzenlemelere, programlara ve dış yardım kuruluşları, borç verenler ve bağışçılar tarafından uygun görülen projelere bağlı olan çeşitli şartları içerir. İkincisi, başarısız, çökmüş ya da işgal edilmiş ülkeler üzerinde örtük egemenlik iddia eden yabancı otoritelerin doğrudan uyguladıkları siyasal nüfuzdur.(5)

Kurum talebi yaratmak için dışarıdan kullanılan teknik ve tarifelerle ilgili bildiğimiz şey, bunların yaygın ama cesaret kırıcı olduklarıdır. Koşulluluk (conditionality),(*) aracılığıyla ekonomik reformları gerçekleştirmek yolunda bir kuşaktan fazla bir süredir kazanılan deneyimler gösteriyor ki, bu reformlar, Arjantin ve Meksika'da kısa dönemler için geçerli olduğu gibi, ülke seçkinleri tarafından bu reformlara yönelik önemli ölçüde yurtiçi talep olmadığında nadiren gerçekleştirilebiliyor. Destekleyici yurtiçi talebin olmadığı durumlarda koşulluluk başarısız olmuştur. Örneğin, van de Walle, Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesindeki ülkeler konusunda, yapısal reformlar konusunda uluslararası tavsiyelere uyan ülkelerle uymayan ülkelere giden yardım miktarı arasında hemen hiç fark olmadığını belirtiyor. İnsan, kötü performans göste-

---

(*) Uluslararası borç sisteminde hem borcun geri ödenmesini sağlamaya hem de ülkede reform yapılmasını zorlamaya yarayan bir şartlar manzumesi (çevirenin notu).

ren bir devletin, bazen borçlar için yeniden yapılandırmadan bazen de borçların silinmesinden faydalanan taraf olarak, aynı yardımı zaman içinde tekrar tekrar aldığını defalarca gözlemliyor (Easterly 2001).

Koşulluluğun başarısız olmasının bir dizi sebebi var. Easterly tarafından öne sürülen bir tanesi, borç verenleri teşvik eden unsurların yapısıyla ilintilidir. Bağışçılar ve uluslararası finans kurumları, fakir ülkelere yoksulluktan kurtulmaları için yardım ettiklerini ileri sürüyorlar, ama en kötü performansı gösteren ülkeler, kurumsal ve ekonomik reformları kanunlaştırmakta başarısız olanlardır. Dolayısıyla koşulları uygulatmak, reformlarda başarılı olan hali vakti yerinde ülkeleri ödüllendirmek anlamına geliyor. Koşulluluğun kötü performans gösteren ülkelere uygulanması ise, en fakir ülkelere dış yardımı veya finansmanı kesmek demek oluyor. Bu çeşit bir "zorlu aşk" kuramsal olarak savunulabilir belki ama gerçek dünyadaki borç verenler, muhatap devletler üzerinde bağımlılıktan kaynaklanan güç ve nüfuzlarını kaybetmekten hoşlanmazlar ve bu yüzden de kapıları bu talihsiz ülkelerin yüzüne kapatmak istemezler. Üstelik, uluslararası bağışçı kurumların çeşitliliği, bir tanesi koşulluluğu gerçekten uygulattığında, başkalarının da onun yerini almasına olanak yaratır.

Koşulluluk kesin bir şekilde uygulatılsa bile, bunun önemli reformlara yol açacağı kesin değildir. Siyasal gücü belli bir yapıda tutmak, yoksul ülke liderleri için çoğunlukla ölüm kalım meselesidir ve bağışçıların yapacağı dış kamu finansmanının derecesi ne olursa olsun, gerçek bir reformun neden olacağı güç ve nüfuz kaybını telafi etmez.

Bush yönetimi, bağışların, alıcı ülkelerin performanslarındaki ölçülebilir gelişme karşılığında sunulacağı Millenium Challenge Account (MCA-Milenyuma Meydan Okuma Hesabı) vasıtasıyla, dış teşvik yaratmakta farklı bir yaklaşım be-

nimsedi. Bu tip koşulluluk yaklaşımı, geçmişteki çabalardan, borç senetleri yerine imtiyaz yardımının ve daha geniş, ülke çapındaki göstergelerin kullanılması açısından farklıdır. MCA ile ilgili sorun, ülkelerin uygunluğunu belirlemekte kullanılan kriterlere göre, dünyanın en fakir ülkelerinin yakın bir gelecekte bağışa hak kazanamayacak olmasıdır. MCA, ülkeleri reform yolunda teşvik edebilir ama başarısız devletler ve dünyanın en sorunlu ülkeleri için fazla bir şey yapamayacaktır.

Kurum talebi yaratmakta kullanılan bir başka dış kaynak, ülkeler ya da ülkeler topluluğu tarafından, otorite kullanımı ya da yerel yönetimle daha güçlü bir ilişki yoluyla, doğrudan uygulanan siyasal erktir. Bu, bizim "ulus inşası" dediğimiz şeydir. Kuşkusuz, ülke üzerindeki yerli otorite kullanımı, koşulluluğu uygulayan herhangi bir yabancı bağışçıdan veya yardım kuruluşundan çok daha doğrudan bir etkiye sahiptir. Öte yandan, pek çok ulus mimarı yerli toplumu şekillendirme becerilerinin de epey sınırlı olduğunu kısa zamanda görmektedir. Üstelik, ulus inşasına ihtiyaç duyan ülkeler, ya başarısız devletler ya da sıradan bir şartlı borç alım sözleşmesinden çok daha ciddi idari sorunları olan çatışma sonrası toplumlardır.

Ulus inşası, dış tavsiyeler ve destekler kesildiğinde ayakta kalabilen, kendine yeter bir devlet kapasitesi yaratmak demekse, tarihte bunun başarıyla gerçekleştirildiği durumların sayısı, endişe verici şekilde, iki elin parmaklarıyla ifade edilebilecek rakamlara düşer. En dikkate değer örneklere, Avrupa sömürgecilik tarihinde rastlanır. Özellikle de Britanyalılar, sömürgelerinin bir kısmında kalıcı kurumlar yaratmayı başardı; Hindistan sivil servisi, Singapur ve Hong Kong'da ilk olarak bağımsızlık sonrası demokrasinin, ikinci olarak da ekonomik kalkınmanın temelini oluşturan, genel itibar kazanmış yasal sistemler gibi. Japonlar da Tayvan ve Kore'deki sömürge dönemlerinde bazı kalıcı kurumları geride bıraktılar; Korelilerin

Japonlara duyduğu nefrete rağmen, Güney Kore, endüstri gruplarından tek partili hükümete kadar pek çok Japon kurumuna yeniden hayat vermeye çalıştı.

Birleşik Devletler'in, işgalci güç olduğu savaş sonrası Almanya ve Japonya'da olduğu gibi, ulus inşasında başarılı olduğu düşünülür. Bu kitabın konusu olan idari kapasite açısından bakıldığında, böyle bir şeyin gerçekleşmediği açıktır. Hem Almanya hem Japonya, daha Birleşik Devletler onları yenmeden çok önce, güçlü bürokratik devletlerdi. Gerçekten de, bu devletlerin büyük güç olmalarına ve uluslararası sistem için önemli tehdit haline gelmelerine yol açan şey, devletlerinin gücüydü. Her iki ülkede de devlet aygıtları savaştan sağ çıktılar ve dikkate değer ölçüde küçük değişimlerle savaş sonrası dönemde korundular. Birleşik Devletler'in her iki örnekte başarıyla gerçekleştirdiği şey, meşruiyet temellerini otoritarizmden demokrasiye çevirmesi ve savaşı başlatan eski kadroları temizlemesiydi. Amerikan işgal güçleri, Japon bürokrasisinin yetkinliğini ve parçalanmazlığını ciddi ölçüde görmezden geldi ve üst düzeyde birkaç değişiklikten fazlasını yapmadı. Almanya'da savaş sonrası demokratik yönetim, çok övülen sivil servislerini Nazi dönemi kanunlarına göre yönetmek için müttefiklerden izin istedi. Başlangıçta görevden alınan 53.000 daimi sivil hizmetliden, 1000 tanesi dışındakilere görevleri iade edildi (Shefter 1993).

Birleşik Devletler, Küba, Filipinler, Haiti, Dominik Cumhuriyeti, Meksika, Panama, Nikaragua, Güney Kore ve Güney Vietnam da dahil pek çok ülkede, işgalci güç olarak hareket etti ve/veya müdahalede bulundu (Boot 2003). Birleşik Devletler, bu ülkelerin hepsinde, seçim düzenlemek, ülkeyi generallerden ve yolsuzluktan temizlemek ve ekonomik kalkınmayı desteklemek gibi ulus inşasına denk düşen faaliyetleri icra etti. Güney Kore, uzun vadeli ekonomik büyümeyi ba-

şarabilecek tek ülkeydi, ama bu Birleşik Devletler'in çabalarından ziyade Korelilerin kendi çabaları sayesinde gerçekleşti. Kalıcı kurumlar az ve seyrekti.

DURUMU DAHA DA KÖTÜLEŞTİRMEK

Öyleyse, dış güçlerin kurum talebi yaratma becerileri ciddi sınırlamalara tabidir ve kurumsal yapı ve reformlarla ilgili eldeki bilgileri gelişmekte olan ülkelere aktarma becerisi de bu yüzden sınırlıdır. Bu sınırlamalar, yeni "kapasite yaratma" anlayışının uzun vadeli verimliliğiyle ilgili artan beklentiler konusunda, uluslararası finans kuruluşlarının, uluslararası bağışçıların ve sivil toplum kuruluşlarının daha tedbirli olmaları gerektiği izlenimini veriyor.

Fakat aslında sorun bundan daha ciddidir: Uluslararası toplum, sadece yarattığı kapasitelerin toplamıyla sınırlı değildir; aslında uluslararası toplumun, çok sayıda gelişmekte olan ülkedeki kurumsal kapasitenin yıkımında da parmağı vardır. Bu kapasite yıkımı, bağışçıların iyi niyetlerine rağmen ortaya çıkmaktadır ve uluslararası yardımın katkıda bulunmayı istediği çelişkili amaçların sonucudur. Zayıf ya da çökmekte olan kamu idaresinin, Afrika'nın yirmi yıllık kalkınma krizlerinin asıl sebebi olduğu kuşku götürmez; bağımsızlığa kavuşmalarından bu yana, Afrika hükümetlerinin politika planlama ve uygulama becerileri kötüye gitmiştir. Dünya Bankası'nın Afrika'dan sorumlu yetkililerinin ifadeleriyle, "Son otuz yılda hemen her Afrika ülkesi, kapasitelerinde sistemli bir gerilemeye şahit oldu; bu devletlerin çoğu, bağımsızlıklarını kazandıkları sırada şimdikinden daha iyi bir kapasiteye sahipti" (aktaran, van de Walle 2002). Kapasitedeki bu düşüş, tam olarak, dış kaynaklı yardımların hızlandığı ve bölge GSYH'sinin yüzde onunun çeşitli yollarla yabancı yardımlardan sağlanmasıyla sonuçlanan dönem boyunca gerçekleşti.

Borç politikalarının çelişkisi, dış bağışçıların, yerel hükümetin, hem ziraat, kamu sağlığı ve ilköğretim gibi belirli hizmetleri sağlama kapasitesini, hem de bu hizmetleri son kullanıcılara ulaştırma kapasitesini artırmak istemeleridir. İkinci amaç, bağışçıların bizzat sahip oldukları dürtüler sebebiyle hemen her zaman başarıya ulaşır. Çoğu bağışçı, aynı anda her iki amaca yönelik de çalışabileceğini düşünmesine rağmen, pratikte, yardım programı bir kez son bulduktan sonra, hizmetlerin doğrudan temini, hemen her zaman hükümetin bu hizmetleri sağlama kapasitesini baltalar.

Örneğin, Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesindeki AIDS kurbanlarına antiretroviral ilaç sağlamaya yönelik bir program, ihtiyaca yönelik beklenen bir programsa herkes hemfikir olacaktır. Dış bağışçılar, kurbanların tedavisi için iki mümkün yaklaşımı benimseyebilir. Tamamıyla ülkenin kamu sağlığı altyapısı üzerinde durulabilir, hükümete çok daha büyük kaynaklar sağlanmak suretiyle, bürokratlar, doktorlar ve başka sağlık görevlileri yetiştirilerek, sağlık sisteminin kapsamı genişletilebilir. Ya da alternatif olarak, dış bağışçılar, ilaç dağıtım programının önemli kısmını üstlenir, doktorları, sağlık görevlilerini, ilaçları, daha da önemlisi sağlık görevlilerini bu sahaya yönlendirecek idari kapasiteyi doğrudan kendileri sağlarlar. Hükümetle çalışmak kaçınılmaz olarak, daha az sayıda AIDS'linin tedavi edileceği anlamına gelir. Kamu sağlık altyapısı var olmayabilir, yetkin olmayabilir ya da iyice çürümüş olabilir; bu durumda ilaçlar çalınacak, kayıtlar tutulmayacak ve borç verenlerin parası, paradan faydalanmaları öngörülen hastalara gitmek yerine bürokratların elinde eriyecektir. Bu işlevleri doğrudan üstlenmek ise tersine, sağlık hizmetlerine çok daha verimli bir bağış yapmak demektir. Fakat dış yardım kuruluşu hükümeti baypas ettiğinde, hükümetin işlevi hizmet sağlamaktan çok yabancı bağışçıyla bağlantı kurulması ve ko-

ordinasyonun sağlanmasıdır. Ülke bürokrasisi uygunsuz beceriler edinir, sağlık hizmetlerinin mülkiyetini asla üstlenmez ve sık sık en yetenekli elemanlarını yabancı bağışçılara kaptırır. Hükümetin hizmetinde olan kaynaklar ile dış bağışçının hizmetinde olanlar arasındaki fark, hemen her zaman devasadır ve bu da, bağışçıların proje hedefleri ve uygulama konusundaki kararlarda sık sık marjinalleşeceği anlamına gelir.

Dünya Bankası ve uluslararası finans kuruluşlarının program tasarımına daha büyük çaplı yerel destek yaratmak yönündeki çabalarına rağmen, bağışçılar, kapasitenin sağlamaya yöneldiği hizmetlerden çok, kapasite inşasının birincil hedefleri olduğu yolunda kesin bir tercihte bulunmadıkları sürece, kapasite yıkımı sorunu halledilemez. Bağışçıların büyük çoğunluğunun sahip olduğu dürtüler genellikle bunun olmasına izin vermez. Yardım programlarının faturasını ödeyenler, en çok sayıda insanın tedavi edildiğini görmeyi arzularlar ve uzun vadede sağlık hizmetlerini sağlaması gerekenler bu bürokratlar olduğu halde, paralarının bürokratlara gitmesini istemezler. Kapasite inşasına yapılan meşru vurgu bir başka "zorlu aşk"tır ve tıpkı koşulluluk için geçerli olduğu gibi, iyi niyetli halk tarafından fiilen uygulanması zordur. Demek oluyor ki, buraya kadar, kapasite inşasının önemine gösterilen sahte bağlılık ve yabancı bağışçıların devamlı olarak kurumsal kapasitenin yerini doldurmasına şahit olduk.

Üçüncü bölümde tartıştığım gibi, bu sorun ortadan kalkmaz, hatta dış müdahaleler, koşullar dayatmak yerine doğrudan ulus(un) inşası biçiminde gerçekleşirse, daha vahim bir hale gelir. Uluslararası toplum, hükümet hizmetlerinin nasıl arz edileceğini biliyor; çok daha az bildiği şey, kendini devam ettirebilen yerli kurumların nasıl yaratılacağıdır.

Gelişmekte olan dünyadaki hükümetlerin, yerine getirmeyi hedefledikleri işlevler sahasının halen çok geniş ve şiş-

miş bir durumda olduğu bir gerçek. Fakat gelişmekte olan ülkelerin çoğu için en acil olan şey, sadece hükümetlerin yerine getirebileceği temel işlevleri sunabilecek şekilde devlet kurumlarının gücünü artırmaktır. Ne yazık ki, pek çok ülke için Danimarka'nın nasıl yakalanacağı sorunu muhtemelen çözülemeyecektir. Çözüm önündeki engel bilişsel nitelikte değildir: Danimarka tarzı bir çözümün nasıl olabileceğini ve bu ülkelerin Danimarka'dan ne ölçüde farklı olduklarını genel olarak biliyoruz. Sorun, reformlara yönelik iç talebin yetersizliği yüzünden, bizi istenen noktaya götürebilecek politik araçlardan yoksun oluşumuzdur.

Vaat edilmiş topraklara biraz daha yaklaşma olasılığı olan bu ülkeler için yapmamız gereken, devlet olmanın "inşa" ve manipüle edilebilir boyutları üzerine daha yakından odaklanmaktır. Bu da, kamu idaresi ve kurumsal planlamanın bileşenleri üzerinde yoğunlaşmak demektir. Ayrıca, bu bileşenlerle ilgili bilgileri zayıf kurumlara sahip ülkelere aktarma mekanizmaları üzerinde özellikle durmalıyız. Kalkınma alanında politika üretenler, hiç değilse doktorların "zarar vermeme" yeminini etmeli ve kapasite yaratmak adına kurumsal kapasitenin altını oyan ya da içini boşaltan programlara girişmemelidirler. Bu konu, ikinci bölümünün içeriğini oluşturuyor.

2

Zayıf Devletler ve Kamu İdaresindeki Kara Delik

Birinci bölümde, kurumlarla ilgili farklı bilgi türleri arasında, kuramlaştırılmaya ve dolayısıyla da toplumsal ve kültürel sınırlar ötesine taşınmaya en uygun olanının, örgütlerin planlanması ve yönetimi alanındaki bilgiler olduğunu savundum. Bu bölümde, örgütlerin sınırlı alanı içerisinde, optimal bir örgütlenme şeklinin, özel ya da kamu sektörü kuruluşları için var olmadığını öne sürüyorum. Örgütsel planlamayla ilgili genel geçer kuralların bulunmayışı, kamu idaresini kaçınılmaz olarak bir bilimden çok bir sanat haline getirir. Kamu idaresi sorunlarına getirilen uygun çözümlerin çoğu, kurumsal planlamayla bazı ortak niteliklere sahip olmakla birlikte, bariz "en iyi uygulamalar" arasında yer almazlar. Çünkü bu çözümler, o konuyla ilgili pek çok özel bilgiyi bünyelerinde barındırmak durumundadırlar. Bu ise, gelişmekte olan ülkelerdeki devletleri nasıl güçlendireceğimiz ve bu alanda nasıl uzman yetiştireceğimiz konularında izleyeceğimiz yola işaret eder. Kamu idaresi sorunlarına uygun çözümler, bir anlamda yerel olmalıdır; bu yerellik, gelişmekte olan ülkelerin hükümetleriyle dış bağışçılar ve tavsiyeciler arasında çok farklı ilişkiler gerektirir.

Tüm zenginliğine ve karmaşıklığına karşın örgütsel kuramın çok büyük bir kısmı, bir tek merkezi sorun etrafında dönmektedir: Yetki aktarımı sorunu. Karar alımı ve otorite kullanımında yetki aktarımı, etkinlik için gerekliyken, tam da bu aktarmanın kontrol ve denetleme konularında sorunlara yol açması, örgütsel kuramın bilmecesidir. Örgütsel kuramcıların önde gelenlerinden birinin sözleriyle:

> *Bütün bilgiler, merkezi bir karar alıcıya aktarılamadığı için, ister ekonomideki merkezi planlamacı, ister bir şirketteki CEO'lar söz konusu olsun, karar alma hakkı büyük oranda konuyla ilgili bilgi sahibi insanlara devredilmelidir. İnsanlar arası bilgi transferinin maliyeti, örgütlerde ve ekonomilerde bazı karar alma haklarının adem-i merkezileştirilmesi zorunluluğunu doğurur. Bu ise sistemin, (kendi öz-denetim sorunlarıyla birlikte) kendi çıkarlarını gözeten insanların yol açtığı denetim sorunlarını hafifletmesini sağlar; bu insanlar karar alma haklarını başkaları lehinde kullanırken kusursuz birer temsilci gibi davranmazlar (Jensen 1998, 2).*

Yetki aktarımı sorunu, hem iktisatta hem de siyaset biliminde karşılaşılan pek çok meseleyi belirgin hale getirir. Bu sorun, bir makro ekonomide pazarların, merkezi planlama karşısındaki göreli verimliliğini, (Hayek 1945) ve çok parçalı, adem-i merkezi bir yapının benimsenmesi için büyük şirketlere duyulan ihtiyacı aynı anda açıklayabilir (Chandler 1977). Demokratik karar almanın otoriter olana nispi üstünlüğü ve federalizme ilişkin sorunlar son noktada takdir yetkisiyle ilgilidir. Dolayısıyla, örgütsel kuramın özündeki sorunlar sosyal bilimler için daha geniş çaplı açılımlara sahiptir.

Örgütlemenin optimal bir şeklinin ya da bir kamu ida-

resi biliminin olmaması fikri, yönetim ve kamu idaresi alanlarında uzman olanlara yeni bir fikir gibi görünmeyecektir. Bununla beraber, güçlü yöntemsel araçlarını yönetim ve kurumlar alanına taşımaya çalışmış iktisatçılar için bu fikir açık olmayabilir. İktisatçıların, şirket ve örgütleri, gözlemlenen davranışları bildik rasyonel fayda maksimizasyonu varsayımıyla açıklanabilen, ama iç hesapları ekonomik analizlere büyük ölçüde kapalı olan temsilcilerden oluşan bir "kara kutu" gibi gördükleri bir dönem oldu. Bu bakış açısı son yıllarda, örgütleri, geniş iktisat kuramına katma denemelerine olanak verdi; kamu sektörü reformları için önemli ve yararlı bazı kavrayışlar sunan bir çabaydı bu. Son noktada, neoklasik iktisadın dayandığı davranışsal varsayımlar –özellikle, örgüt elemanlarının öncelikle bireysel öz-çıkarlarca güdülendiği varsayımı– örgüt içi davranışların kilit yönlerini açıklamakta sınırlıdır. Bir bilim olarak iktisat, optimize edici çözümler üreten kuramlar yaratmaktan hoşlanır, ama bu, kamu idaresinin pek çok yönü açısından kesinlikle mümkün olmayan bir şeydir. Kuramsal bakış açısından kara kutular, aslında daha çok kara deliklere benzetilebilir.

İktisatçıların 1980 ve 90'larda örgütsel kuram alanı üzerinde kurdukları egemenlik, ilk başlardaki örgütlerle ilgili sosyolojik kuramlar geliştirme eğilimini sekteye uğrattı ve bu geleneğin bazı temel kavrayışlarını karanlıkta bıraktı. Bu değişim aslında sosyal bilimler açısından bir gerilemeyi ifade eder. Kimi iktisatçılar bugünlerde, yaklaşımlarının sınırlarını fark ederek söz konusu erken kuramlara geri dönüyorlar ve bu kuramları kendi yöntemsel varsayımları üzerinden yeniden ifade etmeye çalışıyorlar. Aslında, nasıl çalıştığını unuttukları kırk -elli senelik bir tekerleği yeniden keşfediyorlar, bu unutuşun sorumluları da yine kendileri.

KURUMSAL İKTİSAT VE ÖRGÜTSEL KURAM

Örgütlerle ilgili iktisadi kuramlar,[1] Ronald Coase'nin şirket kuramıyla başlar (1937). Bu kuram, piyasalar ve hiyerarşiler arasındaki temel ayrımı ortaya koyuyor ve hiyerarşik örgütlerdeki bazı kaynak dağıtımı kararlarının, işlem maliyetlerini kısma ihtiyacı yüzünden alındığını savunuyordu. Adem-i merkeziyetçi piyasalarda ürünler ve tedarikçiler hakkında bilgi toplama maliyeti, sözleşme müzakereleri, performans takibi ve sözleşme ile sözleşmeden doğan hakların hukuki takibinin ortaya koyduğu şey, bütün bu işlemlerin, otorite ilişkisi temelinde karar alan tek bir hiyerarşik örgütün sınırları içerisinde toplanmasının daha etkin bir çözüm olduğudur.

Coase'nin şirket kuramı aslında bir örgütler kuramı olmaktan çok, piyasalar ve örgütler arasındaki sınırların niçin var olan şekliyle çizildiğini açıklayan bir kuramdır. Williamson, (1975, 1985, 1993) Coase'nin işlem maliyetleri çerçevesini aldı ve neden piyasalara tercihen hiyerarşilere başvurulduğuyla ilgili ayrıntılarla bu çerçevenin içini doldurdu. Williamson'a göre sınırlandırılmış rasyonalite, sözleşme taraflarının gelecekteki mümkün her olasılığı hiçbir zaman öngöremeyerek, muhtemel fırsatçılık şekillerine karşı yasal koruma istemlerinde ifade bulur. Süresiz iş sözleşmeleri ve otorite ilişkileri, gerçek dünyadaki öngörülemeyen durumlara karşı daha esnek bir düzenleme sunuyordu. Üstelik, piyasaların etkinliği, çok sayıda iştirakçinin birbirleriyle rekabet etmesine bağlıydı. Fakat pek çok özel sözleşme durumu, tarafların asimetrik bilgi üzerinde avantaj sağlamasına izin vererek iştirakçi sayısını azaltıyordu. Tekrar edersek, çözüm, bu faaliyetleri, yatay birleşmeler yoluyla, hiyerarşinin sınırları içerisinde toplamaktı.

Her şeye rağmen iktisat, birey davranışlarıyla ilgili varsayımlarını şirket sınırları içine sokmaya başlayınca, örgütsel kurama kendi mührünü vurmuş oldu. Örgütler, hem iş-

birlikçi hem rekabetçi hem de öz-çıkar güden davranışlar sergileyen bireylerden meydana gelir. Erken sosyolojik yaklaşım, genellikle işbirliği boyutunu vurguluyordu ve örgütlerden, ortak bir amaca yönelmiş tek tek parçalardan oluşan yekvücut bir organizma olarak söz eden organik metaforlar kullanıyordu. Coase'nin hiyerarşi kavramı, otoriter ilişki biçiminden kaynaklanan benzer bir amaç birliğini ima ediyordu. Alchian ve Demsetz (1972) ise farklı olarak, otoriter ilişki biçiminde, onu iştirakçiler arasındaki gönüllü ilişki şeklinden farklılaştıran belirgin hiçbir şeyin olmadığını öne sürüyordu. Hiyerarşik şirketler, tek tek her çalışanın hiyerarşik otoriteye uymayı gönüllü olarak kabul ettiği sözleşmeler bütünü olarak anlaşılabilirdi. Bu kabulün sınırları vardı; çalışanlar orijinal iş sözleşmesindeki koşullar içerisinde, istedikleri zaman işçi-işveren ilişkisine son verebilirler ve şirket otoritesini kabul etmek yerine kendi öz-çıkarları gereğince davranabilirlerdi. Alchain ve Demsetz'e göre, hiyerarşik şirketlerin var olmalarının sebebi, çalışanların nispi katkılarını ayrıştırmada zorluk yaratan bileşik ürün takibi sorunuydu. Takipteki zorluklar kaytarma imkânı yaratıyordu ve bu durum, örgütsel kuramın, ilk kez Akerlof tarafından ortaya konan (1970) "karşı seçim" konseptini bünyesine katmasına olanak sağladı. Yani, bir ortak ürün durumunda, her bir çalışan kendi katkısı hakkında üçüncü kişilerden daha çok bilgi sahibiydi ve bu, çalışan yararına manipüle edilebilirdi. Kaytarma davranışının, takipler ve teşvikler yoluyla kontrolünün, şirketler için, dışarıdan koşullar dayatma durumunda yaşanandan daha kolay olduğu iddia ediliyordu.

Sonraki hemen her ekonomik örgüt kuramcısı, örgütlerin basitçe, bireysel iş sözleşmelerinin bir toplamı olduğu ve hiyerarşi içerisindeki bireyin davranışlarının, piyasadaki davranışları niteleyen bildik rasyonel optimizasyon stratejileriyle açık-

lanabileceği yönündeki görüşü kabul etmiştir. Bireyler örgütler içerisinde işbirliği yapıyorlarsa, bu sadece kendi çıkarları öyle gerektirdiği içindir. Bireysel ve örgütsel çıkarlar arasındaki ayrım, bugün yönetim sorunlarının anlaşılmasında kapsayıcı bir çatı oluşturan, temsil edilen(*)/temsilci(**) ilişkileri (principal/agent relationships) başlığı altında önemli bir kuramsal branşın doğmasına yol açtı.

Berle ve Means uzun zaman önce, modern şirketlerde mülkiyetin yönetimden ayrılması olgusunun, önemli şirket yönetimi sorunları yarattığını fark etmişlerdi. Mülk sahipleri, temsil edilenler, atanmış yöneticiler ya da temsilciler, hepsi de kendi çıkarlarını gözetirler ama temsilciler, genellikle temsil edilenlerden çok farklı bireysel dürtülere uyarlar. Bu, hiyerarşik örgütlerin her şeklinde gözlenen bir sorundur ve hiyerarşinin pek çok düzeyinde aynı anda var olabilir. Jensen ve Meckling (1976), elemanların direktiflerini yerine getirmelerini garantilemek için temsil edilenlerin ödemek zorunda olduğu temsil maliyeti kavramını ortaya attı. Bu maliyet, temsilci davranışlarının takibini, senetle eleman bağlama maliyetlerini ve temsilcilerin şirket çıkarlarına aykırı davranmaları halinde ortaya çıkan gizli kayıpları içeriyordu. Jensen ve Meckling, disiplini sağlayanların öncelikle geriye kalan risk yüklenicileri ve mülk sahipleri olduğunu ve bu temel üzerinde, sermaye yapısına ve bu yapının yönetimle işbirliği ilişkilerine ilişkin ayrıntılı bir kuram geliştirildiğini düşünüyorlardı. Bununla birlikte Fama (1980), geriye kalan risk yüklenicilerinin eleman disiplininin tek kaynağı olmadığını ileri sürmüştü. Yöneticiler ya da temsilciler birbirlerinin davranışlarını disipline sokuyorlardı, çünkü temsil ilişkileri sürekli müda-

(*) Principal: Ana öge/Temsil edilen.
(**) Agent: Vekil/Temcilci.

haleyi gerektiriyordu ve yönetim becerisi açısından, bu alandaki değerlendirmelerin önemli olabileceği rekabetçi bir piyasa vardı.

Temsil edilen-temsilci kuramı, özel şirketlere bir kez uygulanınca, kamu sektörlerindeki davranışları açıklayacak bir çerçeve bulmak nispeten daha kolaydı (Rose-Ackerman 1979; Weingast ve Moran 1983; Weingast 1984; Moe 1984; Harriss ve diğerleri.1995). Özel sektörde temsil edilenler hissedarlardır; şirketin yönetim kurulu bunların temsilcileridir ve üst düzey yöneticiler, yönetim kurulunun temsilcileri olarak hizmet ederler. Kamu sektöründe, temsil edilenler, genel olarak haktır. Demokrasilerde ilk düzey temsilciler, seçilmiş vekillerdir; onların yasalaştırdığı politikaları yürütmek üzere atanmış yürütme kanadı temsilcilerine karşı yasa koyucular patron gibi davranır. Siyasal yozlaşma, tek tek temsilciler (yönetici memurlar), kendi özel maddi çıkarlarını, temsil ettikleri kişilerin çıkarları üstünde tuttuklarında ortaya çıkar. Fakat temsilciler, başka sebeplerle de umulanın tersine hareket edebilirler; örneğin, kendi bürolarını ve iş güvencelerini korumaya yönelik ya da çalıştıkları insanlarınkiyle uyuşmayan ideolojik dürtülerle davranabilirler.

Günümüz iktisadının bir başka ana dalı olan kamu tercihleri kuramı, kamu sektörü kuruluşlarında çalışan temsilcilerin, temsil ettikleriyle çok farklı gündemlere sahip oldukları varsayımıyla yola çıkar. (Kamu tercihleri kuramı, temsil edilen-temsilci çerçevesini öncelikli ve açık bir şekilde kullanmasa da bu doğrudur). Tullock (1965), Buchanan ve Tollison (1972) tarafından ayrıntılandırıldığı üzere, kamu hizmetlileri öz-çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları bakımından diğer ekonomik temsilcilerden farklı değildir. "Kamu hizmeti" retoriği, yönetici memurların nasılsa geniş kamu çıkarları doğrultusunda hareket edeceklerini ima etmesine rağmen, as-

lında bunların davranışları ampirik olarak sınırlı öz-çıkar dürtüleriyle daha iyi izah edilebilir[2]. Kamu görevlilerinin davranışları rüşvetle, seçim kampanyası bağışları, aile üyelerine para yedirmek ya da istihdam sözü vermek yoluyla yönlendirilebilir. Pek çok özel sektör faaliyeti böylelikle, refah üreten girişimcilikten rant avcılığına çevrilir (Krueger 1974; Buchanan, Tullock ve diğerleri 1980). Kamu tercihleri perspektifi, yönetici memurların dürtülerini normlar vasıtasıyla şekillendiren tarifeler konusunda son noktada kötümserdir.

Yönetimi geliştirmek konusunda günümüzde yapılmakta olan pek çok çalışma bu nedenle, temsilcilerin teşvikiyle temsil edilenlerin çıkarlarını daha fazla uyumlu hale getirmeye çalışıyor. Temsilcilerin ve temsil edilenlerin çıkarlarını uzlaştırmaktaki genel yaklaşım, temsilcilerin faaliyetlerine daha fazla şeffaflık getirmek (temsilci davranışları takibini tanımlamanın güzel bir şekli) ve ardından, ödül ve ceza yoluyla temsilcileri kendi faaliyetlerinden sorumlu tutmaktır. Kamu tercihleri ekolünün başlıca marifeti, rantçılığı ve diğer temsil maliyetlerini en aza indirmek için gereken anayasal ve yasal düzenlemeleri tasarlamaktır. Özel sektör için kamu kuruluşlarına nazaran daha elverişli olan bir diğer yol, temsilcilere stok seçenekleri veya başka hakça mülkiyet biçimleri vererek mülk sahipleriyle yöneticileri bir araya getirmektir.[3]

Örgütlerle ilgili ekonomik kuranılar, diğer genel ekonomik kuramlar gibi, yöntemsel bireycilik öncülünden hareket ederler. Yani, örgütler esas itibariyle, öz-çıkarları sebebiyle toplumsal işbirliği becerisi kazanan bireyler toplamıdır. Dolayısıyla bu bakış açısı, grup üyeleri arasındaki çıkar çatışmalarını vurgulamak ve grup kimliği, sosyalleşme, liderlik ve benzeri kavramları ön plana çıkartmak eğilimindedir.

Anonim şirket yönetimi ya da temsil edilen-temsilci ilişkisindeki yozlaşma sorunlarını anlamaya çalışmak ve bu çerçe-

veyi, farklı dürtüleri uyumlu hale getirmeye çalışacak bir kurumsal planlamada kullanmak kesinlikle faydalıdır. Yine de, resmi kurumlarla ilgili herhangi bir optimal tarif bulunmamasının ve dolayısıyla, örgütler, özellikle de kamu sektörü kuruluşları için herhangi bir optimal şeklin olmamasının en az üç temel sebebi vardır.

Birincisi, çoğu örgütün hedefleri net değildir. Temsilciler, temsil edilenlerin isteklerini, sadece bunlardan haberdar oldukları takdirde yerine getirebilirler, ama durum her zaman böyle değildir. Hedefler çoğunlukla, örgütün aktörleri arasındaki karmaşık etkileşimler dolayısıyla ortaya çıkar ve gelişirler, örgüt içindeki aktörlere verilen roller tarafından tanımlanırlar -ki bu, "nerede oturuyorsan yerin orasıdır kuralı" olarak da bilinir (Allison 1971). İşgücü, zorunlu olarak, bir örgütsel hedeften ziyade bir diğerini kolaylaştıran ama asla hepsini aynı anda desteklemeyen, işlevsel olarak çok farklı şekillerde bölünebilir.

İkinci olarak, özellikle kamu idaresinde resmi denetim ve sorumluluk sistemlerinin kurulması, ya çok yüksek transfer maliyetleri gerektirdiği ya da bunlara temel oluşturan faaliyetler özgül olmadığı için olanaksızdır. Bu durumlarda, eleman davranışlarını gayri resmi normlar vasıtasıyla kontrol etmek genellikle daha verimlidir ama bunun da kendine özgü sakıncaları vardır. Bir örgütün resmi ya da gayri resmi kontrol mekanizmalarını tercih etmesi, karşı karşıya olduğu özel durumlara bağlıdır.

Üçüncü olarak, takdir hakkının uygun aktarım derecesi, bir örgütün zaman içinde karşı karşıya geldiği dış ve iç kaynaklı koşullara göre değişecektir. Her yetki aktarımı, verimlilik ve risk arasında bir tercih yapmayı gerektirir ve hem risk derecesi hem de uygun yetki aktarımının belirlenmesi, genellikle örgütler için güçtür. Bunun sonucu, aynı aktarım derece-

sinin, tek bir çerçevede değil bir diğerinde, tek bir zaman aralığında değil bir başkasında sonuç vermesidir. Bu noktaların her birini yeri geldiğinde inceleyeceğim.

HEDEFLERİN BELİRSİZLİĞİ

Örgütsel belirsizliğin ilk kaynağı örgütsel hedeflerin genellikle belirsiz, çelişkili ya da hiç değilse yetersiz derecede belirlenmiş olmasıdır. Temsil edilen-temsilci çerçevesi, temsil edilenlerin kendi çıkarlarının tamamıyla farkında olan rasyonel aktörler olduklarını ve temsilcilere bu çıkarları kovalamaları için yetki aktarımında bulunduklarını varsayar. Yetki tek yönlü olarak, hiyerarşinin tepesinden aşağıya aktarılır. Böylelikle, görevin kötüye kullanılması, rüşvet ya da en basitinden bürokratik atalet gibi sorunlar, temsil edilenlerle aynı güdüleri paylaşmayan veya temsil edilenlerin yetkesini yanlış değerlendiren ya da bu yetkeye itaatte kusur eden temsilcilerin öz-çıkar güden davranışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkar.

Bunun yanı sıra, örgütsel kuram içerisinde, hedefleri tespit etmek için yetkelerini kullanmaları beklenen temsil edilenler de dahil olmak üzere, tüm örgütsel katılımcıların sınırlı rasyonalitesinin altını çizen bir ana dal uzun zamandan beri var olagelmiştir. Bunun en dikkate değer örneği, Herbert Simon'un "Administrative Behavior" (1957) isimli kitabında, bir örgüt içindeki bireylerin deneysel olarak gözlemlenebilen davranışlarının, rasyonel optimizasyon adlı ekonomik modelden nasıl sapma gösterdiğini açıklamak için ortaya attığı "minimum gereklilik" (satisficing) kavramıdır. Bu gelenek içerisinde yer alan diğer bazı çalışmalar şunlardır: Cyert ve March (1963), Olsen ve March (1976), March ve Cohen (1974), Cohen, March ve diğerleri (1972). Bu kuramcılar, belli bir anda hedeflerin asla belirgin bir şekilde var olmadıklarını ama farklı örgütsel aktörler arasındaki etkileşimin bir so-

nucu olarak ortaya çıktıklarını savunuyorlar. Bu aktörler, Williamson'un kastettiği gibi hayatın getireceklerini tam olarak öngörememekten dolayı değil, olayların gözlem ve yorumu kendiliğinden bilişsel süreci renklendiren, eğip büken ve değiştiren bir sosyal süreç olduğu için sınırlandırılmış bir rasyonaliteye sahiptir. Bireyler öğrenirler ama örgütler, bireysel öğrenmelerin toplamından farklılık gösteren yollarla öğrenirler: Örgütlerin bireysel algıyı şekillendiren kendi mitleri, tarihleri, ve gelenekleri vardır. Bilginin toplumun içinde yer aldığı fikri, örgütsel öğrenme ağlarının etkileri üzerine yeni çalışmalar yapılacağının habercisidir (Brown ve Duguid 2000).

Temsil edilen-temsilci çerçevesinin eksikliklerinden biri de, yetkinin tek yönlü, aşağıya doğru aktarıldığı yolundaki varsayımıdır. Temsil edilenlerle temsilciler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların pek çoğu, ortak hedeflere en iyi şekilde nasıl ulaşılacağıyla ilgili farklı değerlendirmelerin sonucudur; bu noktada, temsil edilenler her zaman haklı olmayabilir ya da temsil edilenlerin önde gelen çıkarlarının ne olduğuyla ilgili tutarsız yorumlar söz konusu olabilir. Simon ve Smithberg (ve diğerlerinin) (1961) uzun zaman önce belirttiği gibi yetki örgüt içerisinde, sadece yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya ve yanlamasında da aktarılır; yani örgütün farklı kısımları, muhasebe, mühendislik, pazarlama ya da insan kaynakları yönetimi gibi farklı uzmanlık ve bilgi alanlarını bünyesinde barındırabilir. Uzmanlaşma ve işbölümü, örgüt üyelerinin sadece, hiyerarşi içinde kendilerinden daha üstte yer alan yetki merciine değil, bilginin bu uzmanlaşmış şekillerine sahip insanların yetkesine de itaat etmelerini gerektirir. Gerçekten de pek çok örgüt, belli uzmanlara itaati gerektiren resmi kurallara sahiptir: Bir CEO, muhasebe bölümünün yetkisini geçersiz kılıp, bir harcamanın başka şekilde sınıflandırılmasını isteyemez. Dolayısıyla örgüt içi karma-

şık yetki sistemi, örgütlerin neden çoğunlukla bu kadar tutucu, değişmesi zor ve kelimenin tam manasıyla "bürokratik" olduklarını açıklar.

Örgüt içinde var olan uyuşmazlıkların ve yetersiz işleyişin önemli bir kısmı, tam da yetki üzerindeki bu çeşit bir anlaşmazlıkla ya da yaygın ifadesiyle "nüfuz alanı" ile ilgilidir. Bir okul yöneticisi, sendikasız öğretmenlerle sözleşme yaparak test sonuçlarını geliştirmek istemektedir; buna karşılık öğretmenler sendikası, yeni gelenlerin mesleki yeterliliğe sahip olmadıklarını ve öğretmenlerin birleşerek sözleşmelileri kontrol etmesi gerektiğini söyleyerek karşılık verir. Yönetici ve öğretmenler, okulun öğretim hizmetini alan ve dolayısıyla da temsil edilen taraf olan veliler ve çocuklar için temsilciler olarak hareket ederler. Acaba hangi temsilcinin çıkarı, temsil edilenlerinkiyle uyuşmazlık içindedir? Belki, işlerini ve ayrıcalıklarını korumak isteyen öğretmenlerin, belki de ehliyetsiz yakınını öğretmen olarak işe almak isteyen yönetimin. Söz konusu durumda, profesyonel bir meslek grubu olarak öğretmenlerin yetkisi, temsil edilenlerin çıkarlarını korumaktadır. Öğretmenlerin işe alma üzerindeki yetkisi, son planda, basitçe öğretmenlerin siyasi gücünün bir ayrıcalığı olarak değil, yöneticilerin keyfi davranışları üzerinde resmi bir denetim şekli olarak ortaya çıkar. Bütün temsilciler, temsil edilenlerin çıkarları lehine konuştuklarını iddia ederler; hangisinin doğru olduğunu bilmek ve istenen hizmeti/ürünü garanti edecek resmi bir yetki yapısı belirlemek peşinen mümkün değildir.

Her karmaşık örgütte –doğrusu, daha genel olarak modern toplumlarda– yetki zorunlulukla, işlevsel olarak dağıtılır, kaba tabiriyle "soba borusu" olarak bilinen şeyin kaynağı budur. Soba boruları vardır, çünkü gerçek bilgiyi ve uzmanlığı barındırır. Örneğin Donanmada, havacılar, denizaltında görev yapanlardan ya da su üstü muharebe uzman-

larından çok farklı faaliyetlerde bulunurlar. Fakat her soba borusu, yaşamını sürdürebilmek için, parçası olduğu geniş yapının çıkarlarını yansıtmayan bir çıkarlar bütünü geliştirir. 1948'deki Ulusal Güvenlik Sözleşmesi döneminde (Quester 1973), Donanma ve Ordu, bağımsız bir Hava Kuvvetleri'nin kurulmasına direndi; Hava Kuvvetleri'ndeki pilotlar bugün hâlâ, uzaktan kumandalı araçların (RPV'lerin) yönetimi branşının gelişmesine direniyorlar. Teknolojinin ve dış koşulların değişmesi sebebiyle, temsilcilerin çıkarları zaman içinde örgütle uyumsuz bir hale gelir. Uyumsuzluklar çoğu kez, temsil edilenlerin önde gelen çıkarlarının ne olduğu hakkında var olan gerçek bilişsel belirsizlikleri yansıtır. Bugün, iyi yetişmiş savaş uçağı pilotları, RPV'lere fazlaca önem verilmesinin, gelecek savaşlarda belirleyici olacak pilotluk yeteneklerinde aşınmaya yol açacağını savunuyor. Pilotlar bunu savunarak, şüphesiz kendi çıkarlarına hizmet ediyorlar, ancak gelecek savaşların yapısıyla ilgili olarak haklı olup olmadıklarını şu anda bilmiyoruz.

Örgütsel belirsizliğin, örgütsel hedefleri tam olarak optimize edecek belirgin bir uzmanlaşma şekli olmadığını kanıtlayan, başka kaynakları da vardır. İşbölümü ve görev tahsisi, örgütün bütün hedeflerine etki edecektir. Simon, Smithburg vd. (1961, 151), işgücünün amaçlara, işlemlere, müşteri gruplarına ve coğrafi alanlara göre işlevsel olarak bölümlere ayrılabileceğini belirtiyorlar. Örgütler, işlevlerin birbirlerine bağlı oluşuna göre farklı hedeflere önem verecektir (örneğin, birinci bölümlemenin coğrafi, ikincisinin işlem-yönelimli ya da bunun tersi olmasına bağlı olarak). Örgütler, matris yönetimi ve özel olarak kurulan proje-tabanlı organizasyonlar vasıtasıyla bu sorunları halletmeye çalışır, ama bunlardan hiçbiri, yerleşik önceliklerin temel sorununu çözemez. Bazı görev tahsisi sorunları matematiksel optimizas-

yona duyarlı olmasına karşın, başka sorunlar böyle değildir. Çünkü kısmi yararlılıkları belirsiz olan ya da siyasal olarak belirlenmiş olan hedefler arasında tercih yapılmasını gerektirirler.

TEMSİL EDİLENLER, TEMSİLCİLER VE TEŞVİKLER

Temsilci teşviki, temsil edilenlerin çıkarlarıyla tam olarak asla uyumlu hale getirilemez. Örgütsel kuramın büyük bir bölümü, farklı teşvikleri geniş bir yelpazede uyumlu hale getirecek mekanizmalarla ilgilidir. Temsilcilerin verimini, temsilcileri eylemleri konusunda hesap verebilir kılacak yollarla takip etmek çoğu durumda olanaksızdır. Temsilcileri denetlemekte kullanılan alternatif yöntem, temsilcilerin faydalı işlevlerinin aktif düzenlenmesi ve normlara başvurulmasıdır. Bu iki yaklaşımın birbirlerini tamamlama ve birbirlerinin yerine geçme becerileri, örgütsel belirsizliğin ikinci kaynağını oluşturur.

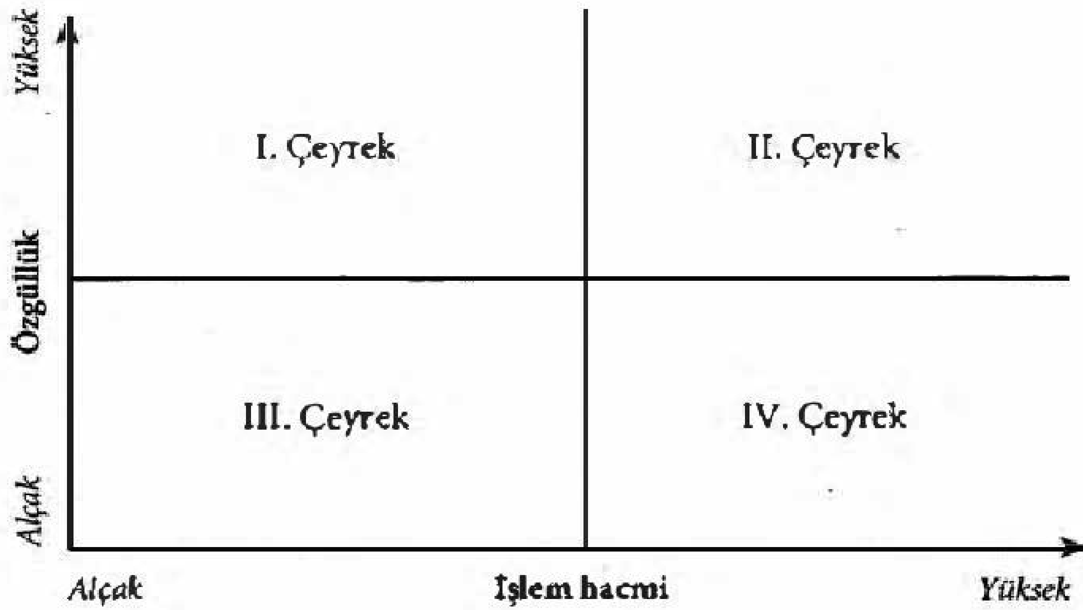
Temsilci davranışlarının takibi ve temsilcilerin hesap verir kılınması kamu sektöründe özellikle zordur. Kamu sektörü örgütleri öncelikli hizmetler üretir ve hizmet sektörlerinin verimliliğini ölçmek, bu sektörlerin yapısı gereği güçtür. Takip etme ve hesap verir kılma sorunları, özel sektör örgütleri içinde de yeterince çetrefillidir, bu örgütlerde hiç değilse, verim ölçümüyle ilgili kârlılık sabitleri mevcuttur ama kamu sektörü verimliliğinin pek çok çeşidi açısından bu çözüm neredeyse olanaksızdır. Eğer bu sonuncusu tam olarak ölçülemezse, son noktada, şeffaflığı ve hesap verirliği sağlayacak hiçbir resmi mekanizma olamaz.

Bu noktayı açıklığa kavuşturmak için, Woolcock ve Pritchett'nin (2002) kamu sektörü reformlarıyla ilgili parlak raporlarında öne sürdükleri ve Israel tarafından geliştirilen kategorileri (1987) kullanarak bir ölçüde değiştirdikleri çerçe-

veye başvuracağım. Woolcock ve Pritchett, kamu sektörü hizmetlerinin iki boyutu yani, işlem yoğunlukları ve takdire bağlılık karakterleri arasında ayrım yapıyorlar. İlki, örgüt tarafından alınması gereken karar sayısına gönderme yapıyor, bu sayı çok azdan (örneğin bir merkez bankasında, faiz oranlarının değiştirilmesine yönelik kararlar), çok fazlaya (parçalı banka sisteminde mevduat hesaplarını daraltmak ya da ilköğretim hizmetlerinin sunulması) doğru sıralanabilir. Takdire bağlılık, rutin kararların verildiği durumların tersine, eksik ya da kusurlu bilginin olduğu durumlarda, yetenekli bir karar veren tarafından alınması gereken kararlara göndermede bulunuyor. Bu ölçüye göre, merkez bankacılığında takdire bağlılık niteliği yüksekken, bireysel tüketicilere yönelik ticari bankacılıkta böyle değildir.

Takdir hakkının yerine, Israel tarafından geliştirilen özgüllük kategorilerini koymayı öneriyorum. Özgüllük, hizmet verimini takip becerisine işaret eder. Üst düzeyde özgüllüğü olan hizmet türüne örnek jet uçaklarının bakımıdır; bu, yeri sahtesiyle doldurulamayan karmaşık bir yetenek ister. Eğer teknisyen yetersiz ise, bunun derhal ortaya çıkacak sonuçları olacaktır. Bundan farklı olarak, lise rehber danışmanlığı, düşük düzeyde özgüllüğü olan bir hizmettir. Danışman, bir öğrenciye kariyer yönelimlerini değiştirme tavsiyesinde bulunabilir; tavsiyeye derhal uyulmayabilir, uyulsa bile, bunun öğrencinin hayatındaki etkisi yıllar boyunca tespit edilemez (hatta hiç tespit edilemez, çünkü bunu ölçmek için vakaların kıyaslanması gerekir). Bu, danışmanların herkes tarafından aynı kalitede gerçekleştirilen önemsiz görevleri olduğu anlamına gelmez; sadece kolayca ölçülebilen bir görev değildir.

Öyleyse, şekil 9'daki gibi, işlem yoğunluğuyla özgüllüğü karşı karşıya getiren bir matris tasarlayabiliriz. Bu da aynı şekilde bizlere, her biri takip edilebilirlikle ilgili farklı sorunlar



Şekil 9. Kamu sektörü ürünleri

ortaya koyan dört çeyrek sunar. En kolay takip edilebilen faaliyetler, yüksek özgüllüğe sahip ve düşük işlem hacimli olan I. çeyrektekilerdir. Askeri bir tatbikatın genel idaresi buna bir örnek olabilir: İşlemler sayıca azdır ve üst düzeyde özgüllüğe sahiptir; idare başarısız olursa herkes tarafından bilinecektir. Takibe en az elverişli olanlar, düşük özgüllük ve yüksek işlem hacmiyle nitelenen IV. çeyrektekilerdir. II. çeyrekteki faaliyetler, hem yüksek işlem hacmine hem de yüksek özgüllüğe sahiptir; devlet mülkiyetindeki telekomünikasyon şirketi buna örnek olabilir. III. çeyrek, muhtemelen en az sayıda faaliyet şeklini barındırır; uluslararası gündemin nispeten sakin olduğu dönemlerde dışişleri bakanlığını yürütmek, bunun bir örneği olabilir. Bir dışişleri bakanı tarafından alınan kararlar sayıca azdır, ama bu kararların ülkenin iyiliği üzerindeki etkisini yorumlamak çoğu zaman güçtür. Bu yüzden II. ve III. çeyrekler, farklı tipteki takip sorunları içeren ara kategorileri oluşturur. Diğer kamu sektörü faaliyetleri, şekil 10'da olduğu gibi matrisin farklı bölümlerine yerleştirilebilir.

ların hepsi IV. çeyrekte yer alacaktır. İlk ve orta dereceli kamu öğretimi bunun açık örnekleridir. Eğitim verimliliğinin ölçülmesi zordur ve tek tek öğretmenleri hesap verir kılmak uygulamada olanaksızdır. Kamu öğretimi, büyük şehirlerde oldukça görünür olabilen ama kırsal bölgelerde görüş sahası dışında kalan yüksek işlem hacimli bir faaliyettir. Zengin ve veri bolluğuna sahip Birleşik Devletler gibi bir ülkede bile, hesap verme mekanizmalarını geliştirmek çok zor olmuştur. Çok sayıda ülkenin standartlaşmış testler için gösterdiği çabanın büyük kısmı bu ihtiyacı karşılamaya yönelmiştir. Fakat düşük performansın sonuçlarıyla hesaplaşmak istemeyen öğretmenler, okul yöneticileri ve yerel cemaatler, bu çabalara şiddetle karşı koymuştur.

Pek çok insan "hukuk düzeni"nden ya var olan ya da olmayan iki seçenekli bir şartmış gibi söz eder. Gerçekte, hukuki sistemler orta ve düşük seviyeli özgüllüğe sahip, yüksek işlem hacimli faaliyetlerdir. Bir hukuk düzeni kurmak, sadece kanunların değil, aynı zamanda mahkemelerin, hâkimlerin, bir baronun kapsamlı yapılandırılmasını ve bu mekanizmaların tüm ülke sathında işletilmesini gerektirir. Böylesi bir sistemin yerleştirilmesi devlet kurucularının başarması gereken en karmaşık idari görevlerden biridir.

Yüksek işlem hacimli ve düşük özgüllüğe sahip faaliyetlerin izlenmesi sorununa bir dizi olası yaklaşım söz konusudur. Genellikle kamu sektörü için geçerli olmayan bir tanesi rekabettir ya da Hirschman'ın verdiği isimle "çıkış" seçeneğidir. Özel şirketler birbirleriyle rekabet ederlerken ya daha fazla kaynak kazanmak ya da iflas etmek olasılıklarıyla karşı karşıyadır. Devlete ait hava yolları, telekomünikasyon şirketleri ya da petrol şirketleri gibi kamu sektörü faaliyetlerini özelleştirmeye yönelik çaba, bu işletmeleri rekabet baskısına tabi kılmak amacıyladır. Eğitimde uygulanan, kupon sistemi yoluy-

la rekabetçi baskıya konu olan, ya da mutlaka kamu sektöründe kalınacaksa, sözleşmeli okullar aracılığıyla uygulanan başka yüksek işlem hacimli kamu hizmetleri de vardır; ama kamu sektörü verimsizliğine getirilen piyasa temelli çözümler çok tartışmalıdır ve uygulanmaları çoğu yargı sisteminde siyasal olarak mümkün değildir.

Geri kalan alternatifler, Hirschman'ın "fikir belirtme" seçeneği dediği şeydir; bu, temsil edilenlere, temsilci davranışları ve temsilcileri sorumlu tutan mekanizmalarla ilgili bilgilere daha iyi ulaşma olanağı vermeyi amaçlar. Federalizm, adem-i merkezileşme ve sivil toplum kuruluşları (STK) sektörü üzerine son yıllarda yapılan vurgu bu kategoride yer alır -yani, kamu kurumları üzerindeki siyasal güç, bundan doğrudan etkilenen yerel topluluklara kayar. Kuramsal olarak, yerel bir okul aile derneği (PTA), yerel bir kamu okulunun sorumlu tutulabilirliğini üst seviyeye çıkarma konusunda, ulusal eğitim sistemini denetleyen ulusal bir örgütten daha yetkindir. Bu durumda, temsil edilenlerin ellerinde bulunan bilgi miktarı ve hesap isteme dürtüleri, ulusal bir örgüte nazaran yerel bir örgüt için daha çoktur.

Yine de, bu yaklaşım için bir takım sınırlamalar söz konusudur. Bu sınırlamalar kamu kuruluşlarında, özellikle de IV. çeyrekte yer alanlarda, önemli miktarda "fikir belirtme" durumunun ortaya çıkmasını fiilen engellerler. Sınırlamaların ilki, adem-i merkezileştirmenin, yerel temsil edilenlerin, yerel temsilcilerle temasını sağlayarak sadece işlem hacmi sorunlarını hedef almasıdır. Bu, ilgili faaliyetlerin değerlendirilmesine özgü zorluklara ilişkin olan özgüllük sorununu çözmez. Üstelik, temsil edilenlerin kendileri de örgütlenmelidir, bu da sivil toplumun ve STK sektörünün güncel pek çok yönelimini açıklar. Bu türden bir örgüt varsayılamaz ve genellikle kamu politikalarıyla meydana getirilecek bir şey değildir. Son ola-

rak, çoğu kamu sektörü örgütü siyasal güçten bağımsız temellere sahiptir. Veliler, PTA'lar şeklinde örgütlenseler ve kendi yerel okullarının performansı üzerine bol bol bilgi sahibi olsalar bile, kötü performans gösteren öğretmenleri ya da yönetimi cezalandırabilecek veya iyi performans gösterenleri ödüllendirebilecek siyasal güce sahip değildirler.

Çoğu örgüt, temsil edilen-temsilci sorununu, resmi izleme ve sorumlu tutulma sistemleri vasıtasıyla çözmez. Bunun yerine, düşük özgüllüğe sahip ürünlerin kalitesini geliştirmenin daha etkili bir yolu olan, resmi mekanizmaların ve resmi olmayan normların karışımına bel bağlarlar. Kurumsal iktisatçılar, uzun zaman boyunca "gizli faaliyet" sorunuyla başa çıkmaya çalıştılar (Miller 1992). Emek pazarlarında, çalışanın bireysel veriminin tam olarak ölçülemediği pek çok faaliyet vardır. Bu faaliyetler, Alchian ve Demsetz'in bileşik emek tartışmaları bağlamında ortaya konmuştu ama başka şekillerde de mevcutturlar. Bir çalışanın verimi, kendi denetimi ötesindeki çeşitli unsurlar tarafından belirlenebilir (hava durumu, mübadele oranları gibi); çalışan, emeğini paylaştıracağı çeşitli görevlere sahip olabilir (Holmstrom ve Milgrom 1991); ya da verimin kendisinin ölçülmesi zor olabilir. Bu sonuncusu, karmaşık hizmetler için özellikle doğrudur, öyle ki hizmet sektörü verimi üzerine geniş bir literatürün bizlere söylediklerinin ölçülmesi bariz bir şekilde zordur (bkz., örneğin Bosworth ve Triplett 2000). Avukatlar, doktorlar, mühendisler ve diğer profesyonellerin hepsi de pek çok açıdan, nispeten düşük özgüllükte hizmetler üretirler. Örneğin profesyonelleri eleman olarak kiralayan patronlar, büyük yetersizliklerin ve hilekârlıkların olduğu durumları genellikle tespit edebilirler ama olası diğer verimlere kıyasla kendi elemanlarının verimlerinin kalitesini değerlendirmek için ellerinde pek az yöntem vardır. Bir mimar, makul bir evin neye benzeyeceğini tasarlar ama sunabileceği

daha hoşa gitmesi muhtemel daha yaratıcı seçenekler var mıdır? Aynı işi daha az zamanda yapabilir miydi? Aynı şey bilgisayar programları mühendisliği için de geçerlidir. Bilgisayar programcısının üzerinde sözde yetkiye sahip olan bir yönetici, çoğunlukla yaratılan kodu okuyamayacak ya da iyileştiremeyecektir. Yapılması tasarlanan işin minimum gereklerinin yerine getirilip getirilmediğini bilecektir ama mümkün olan en etkin ve güzel şekilde yapılıp yapılmadığını bilemeyecektir. Programcının ortaya koyduğu işin bütün niteliklerini ölçmek bu yüzden çok güçtür. (Bazı durumlarda programcılar, programlara sadece kendilerinin bildikleri gizli girişler ve tuzaklar koyarlar.) Bütün bu durumlarla ilgili olarak, örgütsel iktisatçıların işaret ettikleri sorun kaytarmadır; bütün gayretiyle mi çalıştığını yoksa şu ya da bu şekilde dalga mı geçtiğini ancak işçinin kendisi bilebilir. İktisatçılar, işçileri gerçek üretim işlevlerini açığa çıkarmaya zorlayacak teşvik sistemleri bulmak için yoğun mesai harcamışlardır; parça başı ücretlendirme bu konudaki geleneksel yöntemlerden biridir.

Yine de soruna bu şekilde yaklaşmakta, neoklasik iktisadın dayandığı temel davranışsal varsayımlardan kaynaklanan belli bir körlük vardır. İktisatçılar, emeğin değerli olduğunu ve çalışanların verilen ücrete karşılık harcamaları gereken emek miktarını en aza indirmeyi amaçladıklarını varsayarlar. Gerçekten de, iktisatçılar, çalışanların elde edebilecekleri en yüksek kaytarma oranına ulaşmak için her akılcı yola başvurduklarını varsayarlar. Bu varsayımla ilgili sorun, pek çok insanın kaytarmamasıdır: Çalışanlar, patronlarının onları her zaman izleme olanağına sahip olmadıklarını bilmelerine karşın, zorunlu asgari miktardan daha fazla çalışırlar. Gerçekten de çoğu işçi, iş sözleşmesince zorunlu tutulandan daha çok çalışır. Nitekim "kurallara uygun çalışmak", sadece olağanüstü durumlarda başvurulan endüstriyel bir pro-

testo şeklidir. Akerlof (1982), bir kuruluşta para havalesi işiyle uğraşan genç kadınların şirket standartlarının gerektirdiğinden yüzde 17.7 daha fazla çalıştığından söz ediyor. Japonların ömür boyu istihdam/kıdem'e dayanan ücret sistemi, neredeyse kasten kaytarmayı teşvik edecek şekilde tasarlanmıştır; nitekim bu sistem, işverenlerin çalışanları ücretler, statü ya da işten çıkarma tehdidi vasıtasıyla güdüleme becerisini kaldırır. Ve buna rağmen Japon işçiler çok çalışmalarıyla ünlüdürler. Bu nasıl oluyor?

Sadece Japon örgütleri değil, bütün toplumlardaki örgütler, düşük özgüllüğe sahip faaliyetlerden optimal verim sağlamayı amaçlarken, takip ve hesap verme sistemleri geliştirmeye ve karmaşık bireysel teşviklere başvurmaya değil normlara bel bağlarlar. Özellikle profesyoneller, sadece en az gerekli olandan biraz fazlasını (satisfice) yapmaya ve kaytarmayı en üst düzeye çıkarmaya sevk olunurlar. Örgütlerin davranışlarını sıkı denetim altında tutma ihtiyaçlarına cevap veren örgüt içi davranış standartlarına karşı iş görürler. Böylelikle sosyal sermaye ve işbirliği davranışlarını destekleyen normlar (Fukuyama 2000), resmi teşvik sistemleri geliştirmenin yerini alır. Parayla ilgili bireysel teşvikler, sadece performansın genel güdüleyicisi düzeyinde olduğunda zorunludur.

Takip ve sıkı hesap verebilirlik, imalat gibi yüksek özgüllüğe sahip faaliyetler için daha uygulanabilir hale geldi. Taylorizm ya da bilimsel yönetim (Taylor 1911), bir anlamda, temsilcilerin çıkarlarıyla temsil edilenlerinkileri uyumlu kılmayı garanti eden gözetim ve resmi takip mekanizmalarının gelişiminde gelinen son noktayı ifade eder. Taylorizm, işgücünün sistematik olarak, yüksek düzeyde rutinleşmeye izin veren küçük ve basit parçalara ayrılması üzerine kuruludur. Bu sistem, hayli hiyerarşiktir ve karar alma yetkisini yönetim birimlerine dağıtır. İşçiler bu sistemde, salt olumlu ve olumsuz

teşvikler tarafından güdülenirler ve idari kurallar vasıtasıyla inceden inceye denetlenirler.

Taylorizm, eleman verimiyle ilgili olarak yüksek düzeyde şeffaflığı ve davranışlardan tam sorumluluğu getirir. Taylorizm aynı zamanda, işçilerle işletmeciler arasında olan bitene bel bağlamamayı gerektiren fabrika örgütlenmelerinin sistemidir. Taylorizmin gerektirdiği iş takibi, yüksek işlem maliyeti yarattığı gibi, aşırı katılığa, hiyerarşiye ve bürokrasiye de sebep olur. Bu nedenle, bu tip fabrika örgütlenmelerinin yerini giderek artan bir oranda, hiyerarşinin alt kademesinde bulunan çalışanlara daha yüksek oranda yetki aktaran "yalın üretim" (lean manufacturing) gibi daha yatay örgütlenme şekilleri almıştır. Dolayısıyla imalat sektöründe bile, salt etkinlik gözetilerek başlatılan, resmi iş takibi ve hesap vermenin yerine sosyal sermayeyi geçiren bir eğilim oluşmuştur.

Sosyal sermaye, örgütleri ele geçirmiş ve örgütlerin düzgün işleyişinde önemli bir role sahip olmuştur. Örgüt içinde çalışan bireylerin oldukça karmaşık yarar fonksiyonları vardır, bunlar grup hedeflerine ve değerlerine bağlılık kadar bireysel ekonomik çıkarları da içerirler. Pek çok durumda bu grup hedefleri, birey çıkarlarına aykırıdır ve insan sosyalliğinin temelinde bulunan çok güçlü doğal duygular dolayısıyla çoğu zaman bireysel çıkarlara galip gelirler (Fukuyama 1999). Her resmi örgütlenme, kimi zaman acente, branş, bölüm ya da büro şeklinde gibi resmi örgütün sınırlarıyla çakışan, kimi zamansa onun sınırlarını aşan gayri resmi grupları kapsar. Her iyi işletmeci, bir örgütteki çalışanları ellerinden gelenin en iyisini yapmaya kuvvetle teşvik eden şeyin son planda gayri resmi normlar ve grup kimliği olduğunu bilir ve bu yüzden de mesaisini resmi yetki zincirini oturtmaktan çok, geçerli bir "örgütsel kültür"ü yeşertmek için harcar.

Elbette kuralların dışarıdan uygulanmaktan çok içselleş-

tirildiği gerçeği, zorunlu olarak bunlara daha sıkıca uyulduğu anlamına gelmez ya da buradan, kaytarmanın ve fırsatçılığın, normlarla ilgili önemli sorunlar olmadığı manası çıkmaz. Gayri resmi normlar, resmi güdüleme yapıları tarafından ikame edilmek yerine bunlar tarafından tamamlandıklarında daha iyi sonuç verirler. Gayri resmi normlara uymak, aynı zamanda takip edilmeyi ve itaatin ihmal edildiği durumların cezalandırılmasını gerektirir. Gayri resmi normların, genellikle resmi mekanizmalardan daha etkili ve esnek olabilen kendi takip ve uygulatma mekanizmaları vardır. Bir grubun üyeleri arasında cereyan eden gizli faaliyetin takibi, bir gözlemci için zor olabilir ama bu faaliyet, kaytarıcıları hizaya sokmak için kınama ve dışlama gibi mekanizmaları kullanan grup üyeleri için gizli değildir.

Kamu kuruluşlarının normlardan ve sosyal sermayeden nasıl istifade ettiklerinin en bariz örneği askeri örgütlerdir. Bilinen bireysel ekonomik teşviklerin, savaşta insanların hayatlarını tehlikeye atmalarını sağlayamayacağı rahatlıkla söylenebilir. Askeri örgütler bu sorunu, bireysel teşvikleri kuvvetlendirerek değil, birey kimliğinin yerine grup kimliğini koyarak; gelenek, seremoni ve askerleri duygusal olarak kaynaştırmayı amaçlayan deneyimler vasıtasıyla grup kimliğini güçlendirerek çözerler. Birleşik Devletler Donanması acemilik eğitiminde, acemilerin kendilerinden isimlerini kullanarak söz etmelerine dahi izin verilmez, basitçe "denizci" ismi kullanılır (Ricks 1997). En güçlü bağlar, büyük şirketlere ya da ulus gibi soyut kavramlara karşı geliştirilmez; daha ziyade, insanın kendi müfreze ya da mangasındaki, nazarında korkak durumuna düşmekten utanılan en yakınındaki asker grubuna karşı geliştirilir (Marshall 1947). Sadece bu grup bağlarının tekrar tekrar pekiştirilmesi, bireylerin doğal ölüm korkularının üstesinden gelmelerini sağlayabilir.

Bilindiği gibi, çoğu kamu kuruluşu elemanlarından hayatlarını tehlikeye atmalarını ya da grubun selameti için olağanüstü fedakârlıklarda bulunmalarını beklemez. Gifford Pinchot yönetimindeki Birleşik Devletler Orman Hizmetleri, Harvey Wiley yönetimindeki Federal Gıda Ajansı ya da J. Edgar Hoover yönetimindeki FBI gibi en iyi işleyen kuruluşlar, çalışanlarını örgüt hedefleriyle özdeşleşmeye teşvik eden çok güçlü örgütsel kültürler oluşturmayı başarmış kuruluşlardır (Wilson 1989).

Normların örgütler için önemi, örgüt içi davranışların büyük bölümünün belirsizleştirmesine neden olur. *Homo economicus,* insanoğlunun ekonomi sahasında nasıl davrandığının bir karikatürü olarak kabul edilirdi, ama bu karikatür insanoğlunun piyasadaki gerçek davranışlarına, öngörü değeri taşıyacak kadar yakındı. Bu, örgüt içindeki davranışlar için daha az güvenilir bir rehberdir, çünkü bireysel teşviklerle grup normları ve örgüt elemanlarının hedefleri arasında çok daha karmaşık bir motivasyon dengesi vardır.

Üstelik, elemanların ve amirlerin teşviklerini uyumlu kılmakta kullanılabilmelerine rağmen normlar, iki ucu keskin bıçaktır. Normlar, amirlerin çıkarlarıyla iç içe olabilir ama kendi şartlarını dayatma eğilimindedir. Örneğin, öğretmenlerin öğrencileri için mümkün olan en iyi eğitimi sağlamaya kendilerini adamaları gibi. Grup kimliği ve gruba bağlılık, grubun resmen bağlı olduğu örgütün çıkarları da dahil, diğer çıkarların göz önüne alınmasına engel olma eğilimindedir. Bu, daha önce değindiğimiz, bir şube veya bölümün kendi yaşamını sürdürebilme amacını, ana örgütün hedeflerinden daha önemli gördüğü soba borusu sorununun bir diğer kaynağıdır. Normlar, aynı zamanda inatçıdır: İnsanlar, gruba bağlılığı ve grup değerlerini başlı başına iyi bir şey olarak görürler ve işlevsiz oldukları ortaya çıksa bile onları terk etmekten hoşlanmazlar.

Şimdiye kadar yazdıklarımdan hiçbirinin, kamu sektörü randımanı sorununun neden fakir ülkelerde zengin ülkelere nazaran daha ciddi olduğunu açıklamadığı fark edilmelidir. Gelişme düzeyi ne olursa olsun, IV. çeyrekte yer alan faaliyetlerden iyi verim elde etmek, her zaman I. çeyrektekiler için olduğundan daha zordur. Peki herhangi bir toplumun, IV. çeyrekte uygun kamu hizmetlerini sağlamayı becerebilmesi ya da en azından diğerlerine kıyasla daha başarılı olması nasıl mümkün oluyor?

Hemen akla gelen cevaplardan biri kaynaklara ilişkindir: Düşük yatırımlı örgütler, bütün düzeylerde daha kötü işler, dolayısıyla iyi yetişmemiş kadroları ve yetersiz altyapısıyla, fakir ülkelerdeki kamu kuruluşlarının hizmet sunmakta zorluklar yaşaması şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte, düşük özgüllüğe sahip faaliyetlerin, gelişmiş ülkelerde, gelişmemiş ülkelere nazaran daha büyük bir etkinlikle icra edilmesinin normlarla ilgili olan bir başka sebebi vardır. İşçileri ücretlerinin karşılığı olan minimum çalışmadan daha fazlasını yapmaya teşvik eden içselleştirilmiş norm çeşitleri hiçbir toplumda kendiliğinden ortaya çıkan bir şey değildir; bunlar, öğretimin, eğitimin ve kısmen belli bir mesleğe özgü olan, kısmen bizi kuşatan toplumdan edinilen sosyalleşme sürecinin sonucudur. Modern toplumlar, kimlikleri ve dolayısıyla da bireylerin kendilerini bağlı hissettikleri grup ve normları çeşitlendirir; bunun, insanların aileleri ve arkadaşlarıyla kurdukları birincil ilişkileri zayıflatmak ve seyreltmek gibi etkileri vardır. Modern toplumlar, profesyonel ya da işyeri kimliklerine özel önem verir ve eğitim sistemlerinde bu kimliklere duyulan ihtiyacı birincil kimliklerin aşılması amacıyla artırırlar. Elbette işçiler, gelişmiş ülkelerde yüksek düzeyde profesyonellikle davranabilirler ve davranmalıdırlar ama birincil bağları çok güçlü olmakta devam eder ve çeşitli meslekler-

deki normlar vasıtasıyla sosyalleşmenin karşı etkileri bu bağlardan daha zayıftır; tıpkı işgücü sermayesinin diğer şekillerinin daha az gelişmiş olması gibi. Bu olgu düşük özgüllüğe sahip işlerin randımanını daha az verimli kılarak, resmi takip ve hesap verme sisteminin yerine sosyal sermayenin alması olanaklarını azaltır. Batılı olmayan ve en hızlı gelişen ülkeler, modernleşmeden önce bile kamu hizmetlerinde profesyonelliğin oldukça gelişmiş normlarına zaten sahip olan Doğu Asya ülkeleriydi.

İşin içinde başka bir faktör daha olabilir. Örgütlerde normlar, itibari öğretim ve eğitim vasıtasıyla öğrenilebilir ama genellikle yukarıdan aşağıya doğru liderlik tarafından aşılanırlar. Liderler, kural ve düzenlemeleri sadece ilan etme yoluyla değil, şahsiyetleri ve örnek davranışlarının gücüyle de yaratırlar. Bu bağlamda, modern rasyonel Weberci bürokrasiler, rasyonel olmayan norm ve sorumluluklara bağlı oldukları ve bir ölçüde kendilerini karizmatik liderliğe dayanarak yeniden ürettikleri ölçüde aslında tam olarak Weberci ve rasyonel değildirler. Diğer yandan, karizmatik liderliğin üretimini rutinleştirmekte de, kulağa geldiği gibi çelişkili bir şekilde başarılı olmuşlardır. (Karizmanın rutin üretimi, Weber'in rutinleşmiş karizma kavramıyla aynı şey değildir.) Örneğin askeri örgütler gibi güçlü kurumlar, kendi kurumsal kimliklerinin esası olan liderlik eğitimine ayrı bir önem verirler.

Gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda ise tersine, modern Weberci-rasyonel bürokrasiler için lider yetiştirmek daha geniş bir toplumsal uzmanlık alanı olınakta devam ediyor. Liderler boldur ama bu liderler genellikle, modern devlet içersinde kendi kendini üretebilen bir liderlik sistemi getirmek yerine, toplumsal normları örgüt içine taşıyan hasımlık ağlarına sebep olurlar.

ADEM-İ MERKEZİLEŞME VE TAKDİR HAKKI

Örgütsel tasarımdaki belirsizliğin üçüncü kaynağı, elemanların nasıl denetlendiğiyle değil, hiyerarşinin farklı düzeylerinde elemanlara devredilmesi gereken takdir hakkı derecesi ile ilgilidir. Adem-i merkezileşmenin uygunluk derecesiyle ilgili olarak, resmi bir kuramdan daha azına karşılık gelen bazı pratik iş görme yolları vardır. Örneğin, hiyerarşideki belli bir kademeye devredilen sorumluluk sahası, denetim aralıklarına özgü sorunlara karşılık gelmelidir. Bu, politik bilimlerde, "hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi" (the principal of subsidiarity)[*] olarak bilinir; bu ilkeye göre kararlar, yüksek bir kademe tarafından değil, söz konusu faaliyeti icra edecek yönetim kademesi tarafından alınmalıdır. Başka deyişle, bir tesis işletmecisi ya da bir program yöneticisi kendi tesisi ya da programıyla ilgili kararlar verecektir ama bir şirket içindeki tesisler ya da uluslararası bir kuruluştaki programlar arasında kaynakların uygun dağılımı ile ilgili kararlar alabilecek bir konumda değildir.

Yetki devrinin işlevsel açıdan uygunluk derecesinin teknolojiye bağlı olduğunu ve zaman içinde değiştiğini düşünmek için sebepler var. Örneğin, demiryolları, enerji kaynağı olarak kömür gücü, çelik ve ağır imalat sanayi gibi on dokuzuncu yüzyılın pek çok yeni teknolojisi, genişleyen ölçekteki ekonomilerden yararlandılar ve dolayısıyla da merkezileşmeyi teşvik ettiler.[4] Karşıt olarak Malone, Yates vd. (1989), Coase'ın işlem maliyetleriyle ve hiyerarşi arasındaki ilişkiyle ilgili tezlerini geliştirerek, ucuz bilgi teknolojisinin ortaya çıkışıyla birlikte işlem maliyetlerinin önemini yitireceğini ve hiyerarşilerin yerlerini giderek piyasalara veya işbirliği yapan birimle-

---

(*) Merkezi otoritenin yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi (çevirenin notu).

rin birbirleriyle hiyerarşik bir ilişki içinde olmadıkları adem-i merkezi örgüt biçimlerine bırakacağını iddia etmişlerdi. İşlem maliyetlerini düşüren bilgi teknolojisi, hiyerarşilerini ve dış kaynaklarını yatay hale getirmeye ya da yapılanmasını görünür kılmaya çalışan birçok firmaya kuramsal gerekçe sundu.

Çağdaş bilgi devriminden uzun zaman önce Hayek (1945) ve onu takip eden von Mises (1981), modern ekonomilerin giderek artan teknolojik karmaşıklığının, ekonomik kararların alınmasında daha büyük oranda adem-i merkezileşmeyi zorunlu kıldığına dikkat çektiler. Hayek, bir ekonomide başvurulan bilgilerin büyük çoğunluğunun doğası gereği yerel olduğunu ve genellikle yalnızca yerel aktörler tarafından bilinen özel şartlarla ilgili bulunduğunu belirtiyordu. Hayek, bunun teknolojik karmaşıklığın hüküm sürdüğü şartlarda, sosyalist merkezi planlamanın niçin işleyemediğini açıkladığını savundu: Hiçbir planlamacı, modern bir ekonomide üretilen yerel bilgilerin hepsini birden özümseyip onlar doğrultusunda hareket edemez. Bu, piyasalarda etkileşim içinde olan adem-i merkezileşmiş karar mercileri tarafından çok daha iyi becerilebilir. Aynı tespitler, örgütler için mikro düzeyde de geçerlidir: Tedarikçiden gelen ürünün kalitesiyle ilgili bir sorun olduğunu bilebilecek olan kişi, şirket merkezinde oturan başkan yardımcısından ziyade, mağaza bölümünde ürünleri elden geçiren işçidir. Yatay örgütlenmelerin ve yalın (Lean) yada tam zamanında imalat gibi uygulamalara yol açan son zamanlardaki örgütsel yeniliklerin çoğunun temelinde bu kavrayış vardır; yani yerel temsilciler, yerel bilgilere göre davranmaya yetkili kılınmalı ve bu şekilde, hiyerarşi içinde yukarıya ve aşağıya bilgi aktarma maliyetlerinden kurtulunmalıdır (Fukuyama 1999).

Karar alma yetkisini kullanacak makamı hiyerarşinin alt kademesine ve yerel bilgi kaynaklarına daha yakın bir seviye-

ye çekmek, örgütlerin, örgüt dışı ortamdaki kimi değişiklikle-re daha hızlı cevap vermelerini de sağlar. Bu beceri, örgütler, hızlı teknolojik değişimlere esneklikle uyum göstermek gerek-tiği bir dönemdeyse özellikle önemlidir. Bu türden değişim-ler nispeten küçük ve hafif olduğunda, adem-i merkezi bir ör-güt, davranışlarını ayarlamak konusunda genellikle daha ye-teneklidir; çünkü alt kademe birimler daha küçüktür ve belli bir iş yapma tarzına daha gevşek bağlıdır. Yenilikler de muh-temelen, adem-i merkezi bir örgütte daha hızlı gerçekleştirile-cektir. Çünkü alt kademe birimler, risk almak ve yeni tekno-lojileri ya da yeni iş yapma tarzlarını denemek yetkisiyle do-natılmışlardır.

Temsilcinin yaptığı işin karmaşık olduğu ya da yüksek dü-zeyde karar ve yargı yetkisi gerektirdiği durumlarda da yetki devrine duyulan ihtiyaç artmaktadır. Bu durum, tıp, muhase-be, hukuk ve bunun gibi yüksek düzeyde yetenek ve büyük öl-çüde konuyla ilgili özel bilgilerin birlikteliğini gerektiren hiz-met sektörü ürünleri için geçerlidir. Bu faaliyetler, Weberci anlamda tamamen rutin haline getirilemezler veya biçimsel kurallar ve standart uygulama prosedürleriyle belirlenemez-ler. Bir ekonomi, endüstriyel aşamadan postendüstriyele doğ-ru olgunlaştıkça, bilgiye ve yüksek nitelikli işçilere giderek da-ha çok bağlı hale geldikçe, devredilen takdir yetkisi oranı da artmalıdır.

Benzer düşünceler, örgütlere olduğu gibi siyasete de fede-ralizm başlığı altında uyarlanır. 1980'li yıllardan beri, kalkın-ma politikaları yanlıları arasında, siyasal yetkeyi federal dev-letlere ve yerel yönetimlere devretmek yönünde güçlü bir bas-kı söz konusu olmuştu ve bunun nedenleri, örgütler için ge-çerli olanlarla aynıydı: Adem-i merkezileşmiş karar alma, ye-rel bilgi kaynaklarına daha yakındır ve bu yüzden yerel or-tamdaki yerel şartlara ve değişimlere doğal olarak daha du-

yarlıdır. Karar alma yerel olarak icra edildiğinde daha hızlıdır ve çok sayıda birime dağıtıldığında, birimler arasında rekabete ve yeniliklere yol açabilir (Wildavsky 1990). Üstelik siyaset biliminde federalizm, yönetimin hizmet etme amacı güttüğü halka daha yakın ve onlar için daha somut olması anlamına gelir; bunun kuramsal olarak, sorumluluk ve dolayısıyla meşruiyeti ve demokrasinin kalitesini artırması beklenir.

Bu çeşit değerlendirmeler, bazı gözlemcileri, kaçınılmaz olarak daha yüksek oranda adem-i merkezileşmeye ve örgüt yapılarında yataylaşmaya götüren uzun dönemli seküler bir eğilim olduğunu iddia etmeye sürüklemiştir. Böyle bir eğilim olduğu yine de kuşkuludur. Çünkü örgütleri adem-i merkezileştirmekte teknik çözümlerle halledilemeyecek dezavantajlar vardır. Adem-i merkezi örgütler, genellikle yüksek dahili işlem maliyetleri üretirler ve merkezi örgütlerden daha yavaş ve daha az kararlı olabilirler. Dolayısıyla, askeri örgütler tipik olarak, mevcut yerel komuta yetkisini olabildiğince alt kademelere devretmelerine karşın, strateji ve harekat düzeyindeki kararlar üzerinde yüksek oranda merkezi denetimden her şeye rağmen vazgeçmezler.

Adem-i merkeziliğin en önemli dezavantajı risklere ilişkindir. Yetki aktarımı kaçınılmaz olarak, riskin örgütün alt kademelerine aktarılması anlamına gelir. Bu işlem, teknolojik yenilikler alanı gibi alanlar için uygun olabilir; buralarda süreklilik gösteren düşük düzeyli risk alımı daima zorunludur ama başka durumlarda örgütler, firmanın sağlığını bütün olarak etkileyecek birimleri bağımlı kılmak için gereksiz yere yetki aktarımında bulunabilirler. Örneğin Sears Roebuck, CEO General Robert E. Wood yönetiminde 1950'ler ve 60'larda yerel mağazalara pazarlama kampanyalarıyla satış koşullarını belirleme yetkisi verildiğinde dahili bir adem-i merkezileşme döneminden geçti. Bu adem-i merkezileşme, Kaliforniya'daki

bazı yerel otomobil servis merkezleri Sears markasının altını oyan bir "bait-and-switch"(*) faaliyetine girişinceye kadar devam etti (Miller 1992). Bir başka örnek olarak, saygın İngiliz yatırım şirketi Barings'in, yetkilerini Singapur'da bulunan bir tek insana, genç bir borsacı olan Nick Leeson'a devretmesi, hatta emanet etmesi verilebilir. Leeson ise, sonradan şirket sermaye yapısının altını oyan ve Barings'i iflasa zorlayan olağanüstü bir büyük para takas işlemine girişti.

Federalizm de benzer sorunlara yol açar. Yetkinin federal devletlere ve yerel yönetimlere devri, neredeyse kaçınılmaz olarak, yönetimin işleyişinde daha büyük uyuşmazlıklar demektir. Uyuşmazlık, çoğu zaman, örneğin federal devletin rekabetçi deneysel siyasal reformlara giriştiği durumlarda istenen bir şeydir. Bazı durumlarda ise, bazı bağlı birimlerin tolerans eşiğinin altına düşecekleri anlamına gelir. Amerikan federalizmiyle ilgili tarihsel sorun elbette ki, kölelikle ilgili kurallar koyma yetkisinin federal devletlere devredilmiş oluşudur. Kölelik ise, Lincoln'ün açıkladığı gibi, bir bütün olarak ülkenin üstüne kurulduğu temel eşitlik ilkesini aşındırıyordu.

Daha gerçekçi bir şekilde, gelişmekte olan ülkelerde federal devletlere ve yerel yönetimlere yetki devri genellikle, yerel seçkinleri ve hamilik ağlarını, dış denetimlerden bağımsız olarak kendi işleri üzerinde sahip oldukları kontrolü sürdürmelerine yarayan yetkilerle donatmak anlamına gelir. Siyasal yetkenin yeniden merkezileşmesinin başta gelen nedenlerinden biri, kamu idaresinde yolsuzluğa karşı minimum bir standardı garanti altına almaktır. Endonezya'da, otoriter Suharto reji-

(*) Müşterileri aldatan bir biçimde düşük fiyat politikası uygulayarak, daha sonra onları yüksek fiyatlı ürünlere yönlendirme yöntemi (çevirenin notu).

minin yerine demokratik rejimin gelmesi, anayasada kırsal ve yerel makamlara daha çok yetki devreden değişiklere yol açtı. Yetkinin dağıtılması yolsuzluk fırsatlarını artırdı (Richard Borsuk, "In Indonesia, of Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption," Wall Street Gazetesi, 30 Ocak 2003); bu yolsuzluklar sadece politik hiyerarşinin en üst düzeyinde değil, bütün düzeylerinde ortaya çıktı.

Dolayısıyla, örgütler için adem-i merkeziliğin uygun derecesinin ne olduğu sorunuyla ilgili bir yığın karmaşık teknolojik ve toplumsal faktör söz konusudur. Üstelik, yetki devri meselelerine çoğu zaman sadece işlevsel değil, aynı zamanda normatif bir bakış açısından yaklaşılır. Fransız Devrimi'yle başlayan, Rusya ve Çin'deki devrimlerle süregelen bir gelenek içinde, politik merkezilik, modernlik ve ilerlemeyle bağdaştırılmıştır. Bugün adem-i merkezilik sıklıkla, yüksek oranlı halk katılımı ve denetimiyle ve dolayısıyla demokrasi gibi müspet değerlerle bağdaştırılıyor ve kendi başına bir amaç olarak isteniyor.

Adem-i merkeziliğin, belirli bir örgütteki uygunluk derecesini biçimsel olarak belirlemeyi olanaksız kılan daha önemli bir boyutu daha vardır. Bu da, bağlamla ilgili değerlendirmelerin doğasıyla ve örgütlerin belli tipteki kararlar almakta alt kadrolara ne derece güvendiğiyle ilgilidir.

Modern anayasal hükümetler ve hukuk düzeni, çoğunlukla Aristo'ya atfedilen, "insanlar tarafından değil yasalar tarafından idare edilmek" sözünde belirtildiği gibi, devlet erkinin kullanılmasındaki takdire bağlılığı sınırlandırmak için kasten kurulmuştur. Fakat hukuk düzeni tek başına etkin bir yönetime ulaşmak için yeterli değildir; etkin yönetim takdir hakkını kullanmayı ya da Federalistlerin çalışmalarındaki kelimelerle, "yürütmede dinamizm"i gerektirir. Bu nedenle, birer hukuk devleti olan federal devletler, takdir hakkının geçerli olduğu sınırlandırılmış alanları, özellikle de askeri kumanda ve pa-

ra politikası gibi teknik uzmanlığı kararlı eylemlerle bir araya getiren alanları, özenle yürütme erkine dahil etmeye çalışırlar. Gerçek şu ki, takdir hakkının kullanılması, her türden yetkinin icrası için vazgeçilmez bir koşuldur ve farklı derecelerde de olsa kamu idaresinin hemen her kademesinde mevcuttur.

Bir örgütün, kendisine bağlı bölüm, şube, büro ya da bireylere bahşettiği takdir hakkı derecesi, kurumsal tasarım kararları arasında en önemlisidir. En etkin örgütler kaçınılmaz olarak, geniş yetkiyle donatılmış ve şekli kurumsal denetimlere nispeten az muhatap olan, yüksek yeteneğe sahip insanlar tarafından yönetilenlerdir. İsabetli yargı kalıba dökülemeyecek bir şeydir; çünkü insan davranışlarının genelleştirilmiş modellerini sağlayan geçmiş deneyimlere rağmen bağlamla ilgili karmaşık unsurların değerlendirilmesine bağlıdır. İktisatçılar, kitaplardan öğrenilemeyen ama çalışanın kullandığı malzemeyle aktif ilişkisinden ortaya çıkan, dile gelmez bilgiden söz ediyorlar. Bu çeşit bilgi, imalat düzeyinin oldukça dışındadır ve ehil başkanların, program yöneticilerinin, CEO'ların ve idarecilerin repertuarlarının bir parçasıdır.

Temsilcilerin isabetli yargıda bulunmalarının garanti olmaması, kuşkusuz, örgütlerin geniş çaplı takdir hakkını gönül rahatlığıyla devredememelerinin nedenidir. İsabetsiz yargılar da en az isabetliler kadar muhtemel olduğu için, örgütler, yetkinin devredildiği temsilcilerin takdir haklarını kısıtlamak üzere resmi denetim şekilleri ve standart işlem prosedürleri geliştirmek zorundadır. Kısıtlama derecesi, takdire göre belirlenen örgüt hedeflerinin gerektirdiği risk derecesine bağlı olmalıdır ama genellikle bu kısıtlama derecesi başka dış unsurlar tarafından belirlenir. Hükümet masraflarının, örneğin özel sektör yönetimine kıyasla çok daha yüksek olmasının nedeni, kamu sektörü temsilcilerinin, yetki devrinde sadece çok küçük risk oranlarını hoş görmeleridir. Çünkü, takdir yetki-

sindeki aşırılığın yolsuzluğa yol açacağından ya da resmi üretim kurallarını (Federal Malvarlığı Yönetmeliği) yaygınlaştırma çabasını olumsuz etkileyeceğinden korkulmaktadır. Sonuç olarak, bu tip risk karşıtı politikaların doğurduğu işlem maliyetleri dikkate alınmaksızın takdir hakkı sınırlandırılmaktadır. Üstelik, ırk ve cinsler arası eşitlik veya küçük işletmelerin desteklenmesi gibi amaçları, takdir hakkını daha da kısıtlayacak şekilde karar alma sürecine bulaştırıyorlar.

Gelişmiş ülkelerde, kamu sektörü temsilcilerinin takdir hakkının kısıtlanmasına yönelik siyasal güdümlü talep, halkın yaygın olarak bürokrasi ve hantal hükümetle özdeşleştirdiği, genellikle akla aykırı ve fazlasıyla katı olan kuralların muhtemelen en büyük teşvikçisidir. Zoe Baird'ın yasadışı bir yabancıyı dadı olarak çalıştırması, sadece onun Başkan Clinton döneminde başsavcı olma şansını baltalamakla kalmadı, aynı zamanda dadı tutarken işçi çalıştırma yasasını ihlal etme ihtimaline karşı, daha sonra atanan bütün federal memurların FBI tarafından didik didik araştırılmasına yol açtı. Siyasal sistemin bürokratların takdir hakkını sınırlandıracak yeterli baskıyı üretemediği gelişmemiş ülkelerde, çoğu zaman bunun tersi bir durum ortaya çıkabilir. Bu durumlarda daha başka resmi kuralların yaygınlaştırılması, her ne kadar işlem maliyetlerini artırsa da yolsuzluğu sınırlamaya hizmet edecektir.

Yine de kavramsal sorun, kamu idaresinde takdir hakkının uygunluk düzeyi için genelleşmiş bir model sunabilecek bir kuram olmamasından ibarettir. Aynı takdir hakkı düzeyi bir toplumda iyi sonuç verirken diğerlerinde vermeyecektir; aynı toplum içinde bir dönem işlevsel olabilirken başka bir dönem olmayabilir.

Buna bir örnek, Japonya, Kore ve Tayvan gibi kalkınmacı devletler tarafından uygulanan endüstriyel politikalardır. Endüstriyel politikalar, hem kredi dağıtımı için, hem de en-

düstriyel kalkınma sürecinin hızını, serbest piyasalar kendi başlarına bırakıldıklarında ortaya çıkabilecek olandan daha fazla artırmak için hükümetlerin müdahalesini gerektirir. Bu politikalar, onları idare eden ekonomik planlama kuruluşlarına devasa boyutta bir yetki aktarımını zorunlu olarak içerir; bu kuruluşlar, "kazananları ve kaybedenleri seçme" ve aslında, bütün endüstriyel sektörleri ödüllendirme gücüne sahiptir. Endüstriyel politikalar, yetenekli, yozlaşmamış teknokratlardan oluşan bir bürokrasinin elinde, gelişmemiş sermaye piyasalarının bilgi yetersizliklerini telafi etmek için etkin bir şekilde kullanılabilir. Bununla beraber bu politikalar, yanlış ellerde kullanılırsa, yatırım kaynaklarının, siyasal iltimasa sahip gruplara ya da düpedüz, karar alanların arkadaş ya da ailelerinin ceplerine aktarılmasına hizmet edebilir.

1. bölümde belirttiğim gibi, bazı Kuzeydoğu Asya ülkelerindeki ekonomik planlama bakanlıkları, görece yetenekleri, profesyonellikleri ve rantçı çıkar gruplarından bağımsız olmalarıyla ünlüydüler. Japonya maliye bakanlığı örneğinde, bürokrasi, savaş zamanındaki kredi dağıtım sisteminden neredeyse hiç etkilenmeden çıktı ve sonraki kuşaklar, dış denetimlerden görece bağımsız olarak faaliyet göstermeye devam ettiler (Sakakibara 1993; Hartcher 1998). Diyelim ki Brezilya ya da Meksika'da, aynı resmi belirlemelere bağlı bir ekonomik planlama kuruluşu çok farklı sonuçlar üretirdi. Bunun farklı sebepleri olabilir. Latin Amerika'da devlet, tarihi olarak Japonya'da olduğu kadar özerk değildir ve kredi dağıtım sürecini yönlendirmeye çalışan fazladan sosyal baskılara maruz kalabilir. Bürokrasinin kalitesi bu iki durumda aynı olmayacaktır, çünkü benzer kurumsal ve geleneksel eğitimler tarafından beslenmeyecektir. Aynı şekilde, söz konusu toplumların farklı kesimlerinin devletin yetkesini kabul etmeye duyduğu istek de farklı olacaktır.

Japonya örneğinde bile, aynı kurumlar farklı zamanlarda farklı etkinlik derecesine sahip olmuştur. Maliye Bakanlığı'nın tarihi meşhur özerkliği, zaman içinde belirgin ölçüde bozulmaya başlamıştır. 1980'lere gelindiğinde, bakanlığın önemli unsurları, sadece banka ya da tasarruf ve borç gibi tek tek sektörler tarafından değil ama aynı zamanda iktidardaki Liberal Demokratik Parti'nin nüfuzlu kişiliklerince de yönlendirilmekteydi. Üstelik, 1984 Plaza Anlaşması'ndan sonraki parasal istikrarsızlığın vahim yönetiminin ortaya koyduğu gibi, bu partinin övülen teknotratlık yetenekleri de azaldı (Hartcher 1998). Bu kurumsal zayıflıklar devam ediyor ve bir ölçüde, Japonya'nın 1991'den beri yaşadığı, uzayan ekonomik durgunluk dönemini açıklıyor.

Demek oluyor ki, merkezi ve adem-i merkezi örgütler birbirlerini dengeleyen avantajlara ve dezavantajlara sahiptir. Hangi avantajın belirleyici olduğu, önceden mutlaka bilinmesi gerekmeyen dış şartlara bağlı olacaktır. En iyi örgütler genellikle, değişen dış şartlara cevaben bir merkezilik düzeyinden bir diğerine esnek bir şekilde geçiş yapabilenlerdir.

TEKERLEĞİ YİTİRMEK VE YENİDEN KEŞFETMEK

Bütün örgütlerin karşı karşıya oldukları merkezi sorun, takdir hakkının devri sorunudur. Örgütsel belirsizliğin, yukarıda tartışılan kaynaklarının, yani örgüt hedeflerinin belirlenmesinde sınırlı rasyonalite, temsilci davranışlarının denetlenmesiyle ilgili alternatif yaklaşımlar ve takdir hakkının ne ölçüde devredileceğine ilişkin belirsizlik şeklindeki kaynaklarının hepsi de bu sorunla bağlantılıdır. Belirsizlik, bir örgüt içinde karar haklarını belirlemenin kuramsal olarak optimal bir yolunun bulunmaması demektir. Her şey bağlama, geçmiş zamana, örgüt aktörlerinin kimliğine ve pek çok başka bağımsız değişkene bağlıdır. Örgüt sorunlarına getirilen

dengeler ya da Pareto optimal çözümlerinin yanında, bir dizi planlama faktörü arasında süregelen tercihler de söz konusudur.

İktisat disiplini, insan davranışlarıyla ilgili evrensel kurallar öngören geniş bir soyut kuramlar bütünü olarak tanımlanır. Bu kuram, piyasalara uygulandığında, hem denge hem de optimalliğin şartlarını belirlemekte oldukça geçerlidir. Aynı zamanda tam olarak ampiriktir ve varsayımların test edilmesinde ve verilerin kullanılmasında belirgin standartlara sahiptir.

Aynı yöntemsel araçlar, örgütlerin oluşturduğu kara kutunun içini çözümlemekte kullanıldıklarında, örgütler içinde, insanların birbirleriyle öz-çıkar güden bireyler olarak etkileşime girdikleri ölçüde faydalı ve ilginç sonuçlar verirler. Fakat örgüt bünyesinde insanlar, piyasaları niteleyen uzaktan etkileşimler içinde olduğundan, farklı bir şekilde birbirlerini etkilerler: Normlar, değerler, paylaşılan deneyimler ve çeşitli düzeydeki yoğun toplumsal ilişkiler, çok daha fazla göz önündedir ve aktörlerin fayda fonksiyonlarını veya tercihlerini etkin olarak şekillendirirler.(5) Örneğin bir çalışan, örgütün belli bir bölümüne sadece iş sahibi olmak için katılır ama daha sonra takımının diğer üyelerine karşı yoğun bir bağlılık geliştirir, rakipleri yenmekte takıma yardım etmek için geceleri ve hafta sonları da çalışır. Bir diğer çalışan, mesai arkadaşına karşı yoğun bir nefret besler ve bütün bir örgütün çıkarları hatta kendi kariyeri pahasına bu insanın ayağını kaydırmak için elinden geleni yapar. Bir lider, örgütün daha yüksek hedefleriyle ilgili ilham veren ama çalışanlardan birini başka bir şirkette daha yüksek ücretli bir iş aramaya sevk eden bir konuşma yapar. Bu çeşit rasyonellik dışı dürtüler, piyasalarda da ortaya çıkar ama örgütler için geçerli olduğundan çok daha az yaygındır.

Kamu idaresi ya da işletme üzerine yapılan çalışmaların, mikroiktisat kuramları ölçüsünde resmilik kazanamamasının sebebi, söz konusu alana yeterli analitik ciddiyetle yaklaşılmaması değil, konu nesnesine özgü unsurlardır. Örgütler, normlar ve davranışların diğer rasyonel olınayan kaynakları tarafından kuşatılmıştır, bunun da davranışlarla ilgili önemli sonuçları vardır. Bir örgütsel bağlamda, rasyonelliğin sınırlı olmasının sebebi, örgüt üyelerinin, çalışma arkadaşlarınca oluşturulan toplumsal bir filtre vasıtasıyla dünyayı algılamaları ve gelecekle ilgili hesapları bunun üzerinden yapmalarıdır. Bu insanlar, kurumsal yargının yerine bireylerin yargısını koyarlar. Mükemmelleştirmektense, en az gerekli olandan biraz fazlasını sağlar hale getirirler. Çünkü karar sahaları, toplumsal rolleri ve işlevleri tarafından belirlenir. Sadece sınırlı ekonomik öz-çıkarlar tarafından değil, bağlılık, karşılıklılık, iş onuru ya da geleneği sürdürme arzusu gibi normlar tarafından şiddetle güdülenirler. Piyasalar, bireylerin kendi kimliklerini kavrayışlarını nadiren şekillendirirler; örgütler ise bunu inşa ederler.

Bu anlayışların hiçbiri yeni değil. Normatif ve ahlaki meseleleri örgütsel kuramın ön cephesine koyan daha eski, daha sosyolojik bir gelenek vardır. Bu gelenek, Chester Barnard ve onun klasik kitabı "The Functions of the Executive" (1938) ile başlar.

Barnard, kısmen Frederick Taylor'a ve Taylorizmin öne çıkardığı örgütlerin mekanikçi kavranışına karşı yazıyordu. Örgütlerin rasyonel teşvik sistemleri vasıtasıyla işbirliğini teşvik etmeleri gerektiğine katılıyordu ama kitabının büyük bölümü, şirketin resmi yapısıyla yan yana süregiden gayri resmi işbirliği normlarıyla ilgilidir. Görüşlerinin, modern iktisatçılarınkiyle farklılaştığı en belirgin nokta, tercihlerin sabit olmaması ama örgütler ve örgüt liderleri tarafından etkin bir

şekilde biçimlendirilmesidir. Bu, Levitt ve March'ın (1990,13) kelimeleriyle şöyle anlatılır:

Barnard stratejisi, tercihlerin dönüşümüne uyanık bir dikkat göstermeyi içerir. Yeni ahlaki kodların yaratılması gibi güdülerin değişimi de işletmenin önemli bir parçası olarak telakki edilir. Modern terimlerle, Barnard, yönetimin, işbirliğini destekleyecek bir inançlar ve değerler kültürü yarattığını ve bunu devam ettirdiğini öne sürüyordu. Vurgu, karşılıklı alışveriş, Pareto optimali ya da teşvik şemalarının araştırılmasında değil, ahlaki bir düzen üzerindedir; bu düzen içinde katılımcı bireyler, kurum adına hareket ederler; kendi öz-çıkarları böyle gerektirdiği için değil, kendilerini kurumla özdeşleştirdikleri ve kurum için özveride bulunmaya hazır oldukları için.

Barnard, aynı zamanda, Simon'un örgütlerdeki sınırlı rasyonellikle ilgili gözlemlerinin habercisiydi. Davranışların rutinler çerçevesinde yapılandığını, bu rutinlerin de geçmişten ziyade hayatın getirecekleriyle ilgili beklentilerin yorumlanması olduğunu belirtiyordu.

İlk defa Barnard'la ortaya çıkan sınırlı rasyonellik ve örgütlerin normatif yapısı temaları, daha sonra aralarında Herbert Simon, Philip Selznick, Richard M. Cyert, James G. March, Michael Cohen, Edgar Schein ve James Q.Wilson'un da bulunduğu bir dizi kuramcı tarafından geliştirilecekti. (Çalışmalarının çoğu, örgütsel davranışı, daha geniş neoklasik iktisat çerçevesine dahil etmeye çalışsa da, Oliver Williamson da bu gruba dahil edilebilir.) Simon'ın "minimum gereklilik" (satisficing) kavramına daha önce başvurmuştum ama Simon aynı zamanda örgütlerin norm ve grup tabanlı yapısı üzerinde de ısrar ediyordu. Klasikleşmiş çalışması "Public Administration"ın (1961) 4. ve 5. bölümleri sırasıyla, "Grup

Formasyonu" ve "Grup Değerleri" üzerinde odaklanıyor ve Barnard, kamu kuruluşlarının çalışanlarının tercihlerini etkin olarak şekillendirdiğini iddia ediyor.

Normların ve kültürel değerlerin, resmi takip ve hesap verme sistemlerinin yerini tutabileceği yolunda daha önceden geliştirilmiş olan fikir, bu gelenek için önemli bir malzeme olmuştur. Örneğin Simon ve Smithburg (1961), hem "büro felsefesine" (yani, örgütsel ve bürokratik kültüre) hem de profesyonel davranış kodlarına, resmi denetimin yokluğunda işleyen gayri resmi denetim çeşitleri olarak göndermede bulunuyorlar. Philip Selznick, "Tennessee Valley Authority" isimli çalışmasında (1951, 50) şu gözlemde bulunuyor:

> *Eğer temel bakış açısı ortaya konmuş ve daha aşağı kademelerle değilse bile, ikinci ve üçüncü liderlik kademelerinin psikolojisiyle bütünleşmişse, politikalar zarar görmeksizin adem-i merkezileşme şansı geniş ölçüde artırılmış demektir. İdari personelin müdüriyetin bakış açısına katılmasının garanti olmadığı genç örgütlerde, resmi denetim tedbirlerinin yukarıdan dayatılması gereği neredeyse aşikâr bir gerçektir. Yine de, resmi politikaların aşılanmasının yeterince yaygın olduğu durumlarda, resmi denetimler gevşetilebilir.*

Resmi denetimlerin teşvik ettiği fikirler ve tutumlar, bir kurallar sistemi ve resmi bir disiplin için uygulanması gerekli şartlar yerine geçebilir. Başka bir deyişle, takdir hakkının devri, resmi takip ve teşvik sistemleri olmasa dahi, temsilcilerin amirlerle aynı değer çerçevesini paylaştığı koşullarda daha güvenli gerçekleştirilir. Selznick ayrıca, örgütlerin üyelerinin tercihlerini şekillendirdiğini gözlerken de Barnard'ı takip etmektedir: "Örgüte yeni katılanların bakış açılarını sorunsuz ama etkin biçimde şekillendiren bütün bu yapılarda ortak olan eği-

timsel işlev ve buna bağlı olarak da, düşünce ve karar şekilleri, gayri resmi yollarla ama etkinlikle kolaylaştırılır. Bu, uygulamada iyi anlaşılmıştır, örgütsel etiketlerin kullanılmasında yansımasını bulur ("Orman bakım"görevlisi, "ziraat uzmanı" v.b.); özel tutumlar ve karakteristik idari yöntemler de böylelikle tanımlanabilir." (1951, 50).

Bu geleneğe bağlı hemen her yazar, örgütsel kültürün bir kaynağı olarak liderliğin önemini vurgulamıştır. Elbette ki, normlar ve değerler, toplumdan gelirler ve toplumsal yapının, sınıf ve etniklik gibi bileşenleri tarafından etkilenirler. Fakat örgütlerin, mikro-düzeyinde, yetkinin hiyerarşik yapısı tarafından etkin biçimde şekillendirilebilirler. Gerçekten de bu gelenek içinde yer alan çoğu yazara göre, hiyerarşinin normatif işlevi, onun resmi gücünden çoğunlukla daha önemlidir. Selznick'in, "Leadership in Administration" (1957, 27-28) isimli kitabında öne sürdüğü gibi, "kurumsal liderin rolü, 'kişilerarası' liderin rolünden açık biçimde ayrılmalıdır. Onun esas katkısı, şirketin verimine yaptığı katkıdır. Kurumsal lidere gelince, o, öncelikle değerlerin geliştirilmesi ve korunması alanında uzmandır."

Barnard-Simon-March'ın örgütlerle ilgili kuramsal çizgisi, kurumsal iktisadi çerçeve tarafından gölgede bırakılmıştır. Bu değişimin bir sebebi, erken dönem yaklaşımın, iktisatçıların gözdesi biçimsel modelleme şekline kolayca uyum göstermemesiydi. Rasyonellikle ilgili gevşek varsayımlar ve bireyin fayda fonksiyonuna eklenen özgeci ya da toplumsal tercihler ile, örgütlerdeki insan davranışları, artan oranda belirsiz hale gelir. Gerçekten de, Cyert, March ve Cohen gibi yazarlar en sonunda örgütlerle ilgili tartışmalarında tam olarak kuramsal olmaktan çok tasvir edici ve sınıflandırıcı bir tutum benimser. İktisatçılar, bu varsayımları, bireylerin rasyonel oldukları ve fayda fonksiyonlarının daha az bencil oldu-

ğu farz edilen daha basit durumlar üzerinden yeniden düzenler. Bu da, matematikleştirme olanağını ve öngörüsel bir kuramı, başlangıçtaki varsayımlarla ilgili indirgemeci ve gerçekçilikten uzak bir konuma düşme pahasına, yeniden düzenlemektedir. Dolayısıyla kurumsal kuram, sosyal bilimlerin karşısında yer alarak daha geniş metodolojik mücadele içerisinde bir savaş alanına dönüşmüştür.

Örgütsel kuramın eski sosyolojik yaklaşımıyla sonraki kuramsal ekonomik yaklaşımları arasındaki farkları abartmak mümkündür. Barnard ve takipçileri, teşviklerin ve örgütlerin resmi yapılarının üzerinde ciddiyetle durdular. Diğer taraftan, kurumsal iktisatçılar, kültürel değerler ve normların örgütlerdeki önem ve işlevini, normların formel teşviklerin destekçisi ve ikamesi olabildiklerini kabul ederler. Daha önce belirtildiği gibi Akerlof (1982), kendi aralarında hizmet normlarına uyan işçileri tasvir ediyor ve bir iktisatçı olarak bunu bir hediye değişimi olarak anlıyor. Farklılık çok yönlüdür: İktisatçıların eğilimi, mesailerinin çoğunu, örgütlerin teşvik yapılarının modellerini oluşturmaya ve bu yapının optimizasyonu için karmaşık stratejiler belirlemeye ayırmak yönündedir; eski ekol ise, normatif ortamın şekillendirilmesine yönelik stratejiler geliştirmeye vakit harcar. Örgütlerde liderliğin rolü, liderlerin nasıl yetiştirildiği ve çalışanlarla nasıl iletişime girdikleri ve onlara nasıl ilham verdikleri üzerine, Schein'ın (1988) yazdığı tarzda yazmaya çalışan çok az sayıda iktisatçının olduğu rahatlıkla söylenebilir. İstisnalardan biri, "Managerial Dilemmas" (1992, 217) isimli kitabında, liderlerin, "astlardan beklenilenleri, çalışanlar arasında ve çalışanlarla üst kademedekiler arasındaki işbirliğini şekillendirdiği" sonucuna varan Gary Miller'dır. "Bu, geleneksel olarak iktisat alanından çok politika alanı içinde yer alan iletişim, öğüt verme, sembolik pozisyon alma gibi bir faaliyet bütünü vasıtasıy-

la yapılır." Miller, maalesef, elli yıldan fazla zamandır kullanılan tekerleği yeniden icat ediyor. Sosyal bilimlerdeki ilerlemenin doğası budur.

ÖRGÜTSEL BELİRSİZLİK KOŞULLARINDA KAPASİTE İNŞASI: POLİTİK SONUÇLAR

Optimal örgütlerin olmadığı yönündeki kuramsal çıkarımın getirdiği bir dizi önemli sonuç vardır. İlki, Woolcock ve Pritchett'in şu çıkarımını destekler: Kalkınma politikaları alanında, kamu sektörü reformlarında, proje yönetiminde veya hizmet sunumunda başvurulabilecek, daha geniş düzeyde uygulanabilir olan kuralların ya da tavsiyelerin var olduğunu iddia etmek konusunda çok dikkatli olmalıyız. Yazarlar, dünyanın herhangi bir yerinde işe yarayan bir uygulamanın anında yaygınlaştırılması ve izlenecek bir model olarak ileri sürülmesi anlamına gelen "en iyi uygulama" mantığının sıklıkla işlevsiz kalan karakterini vurguluyorlar. Başarılı programlar, genellikle duruma özgüdür ve James Scott'ın (1998) "metis" olarak adlandırdığı yerel çözümler üretmek için yerel bilgileri kullanma becerisini içerir.

Normların işletmede ve kamu idaresindeki önemi ve yaygınlığı, kurumsal gelişimin ağırlıklı olarak, toplumsal yapı, kültür ve kamu politikalarının doğrudan denetimi altında bulunmayan diğer değişkenler tarafından etkileneceği anlamına gelir. Örgütler normları, sosyalleşme ve eğitim vasıtasıyla yaratır ve geliştirirler ama normlar aynı zamanda çevredeki toplumdan dışarı taşarlar. Yasal ya da akdi bağlara rağmen, hısımlara karşı yükümlülükler, yabancılara karşı yükümlülüklere üstün geliyorsa, o zaman, yolsuzluğu kontrol etmek için konulmuş resmi kurumsal denetimlere karşın belli idari işlev bozuklukları kaçınılmaz olacaktır.

Kamu idaresinin duruma göre değişebilir nitelikte olma-

sı ve geniş genellemelere el vermemesi şaşırtıcı olmamalıdır. Bununla birlikte, Hayek'in, bir ekonomideki çoğu bilginin yerel olduğu yolundaki gözlemi benimsenmiş ve adem-i merkezi, piyasa tabanlı ekonomik sisteme yönelik tercihlerimize nakş olmuştur. Özel şirketlerin örgütlenmeleri ve kararvermelerindeki yüksek düzeydeki çeşitliliğe izin verdiğimiz, hatta bunu teşvik ettiğimiz halde, neden aynı zamanda kamu kuruluşlarının aynı kalıptan çıkmış gibi olmalarında ısrar ediyoruz?

Özel sektör yönetimiyle kıyaslandığında, kamu idaresinin sahip olduğu en büyük dezavantaj, özel sektör acımasız Darwinci bir rekabet ve ayıklanma süreci içine girerken, kamu sektörü kuruluşlarının bu sürece maruz kalmamalarıdır. Armen Alchian "Uncertainty, Evolution and Economic Theory" (Belirsizlik, Gelişim ve İktisadi Kuram) (1950) isimli bilinen makalesinde, şirket stratejilerindeki ve örgütlerdeki rastgele uyuşmazlıkların, daha az verimli firmalar ayıklandıkça, zaman içinde, verimliliğe doğru bir gelişim yaratmaya yeterli olabileceğini iddia ediyordu. Kamu sektöründe, en kötü uygulamalara karşı nispi cezalar mevcut değildir, dolayısıyla optimal düzeyin hayli altında yer alan idari düzenlemeler, uzun dönemler boyunca yürürlükte kalabilir. Rasyonel öngörü ve alternatif idari modelleri göz önüne alma ihtiyacı bu yüzdendir.

Örgütsel belirsizliğin var olması, omuz silkip kamu idaresinde "her yolun makbul" olduğunu öne sürdüğümüz anlamına gelmiyor. En iyi uygulamalar diye bir şey olmamasına karşın, en kötü uygulamalar ya da ne olursa olsun sakınılacak kötü uygulamalar kesinlikle vardır. Kurumsal iktisat, resmi teşvik sistemleri kurmak ve optimize etmekteki büyük hevesi zararlı olmak bir yana, aslında, kötü işleyen ya da bozuk teşvik sistemlerini yenilemek ve toparlamak açılarından çok yararlıdır. Bu yaklaşıma ilişkin sorun, sadece onun örgütsel işlev bozuklukları için eksik bir çözüm sunmasıdır. Normlara

verilen aşırı önem ya da yerel adet ve geleneklere aşırı bağlı şekilci hürmet, kamu politikaları vasıtasıyla çabucak halledilebilecek verimlilik karşıtı teşvik sistemlerine dokunulmamasına neden olabilir.

Kamu idaresi, kurumsal kapasitenin farklı öğeleri arasında, sistemleştirilmeye ve aktarılmaya en uygun olandır. Kamu idaresi okullarının tüm dünyada var olması bu gerçeği gösterir. Birleşik Devletler, Büyük Britanya ve diğer gelişmiş ülkelerde, resmi teşvik sistemlerinde gerçekleştirilen ve daha profesyonel ve daha az yozlaşmış hükümetleri doğuran reform ve değişiklik çeşitleri, gelişmekte olan ülkelere de oldukça başarılı bir şekilde uygulanabilir.

Şu halde, bu başarı, bir araştırma programı gerektiriyor. Resmi modellemelere ve incelemelere en uygun olanların, hangi tip kamu sektörü faaliyetleri olduğunu ve tersine, hangilerinin yüksek düzeyde yerel anlaşmazlıklara neden olabileceğini daha iyi kavramamız gerekiyor. Şekil 10'da gösterilen matris bir başlangıç noktasıdır. Kurumsal yapı ve yaklaşımlarda yüksek düzeyde anlaşmazlığa izin vermeyen, merkez bankacılığı gibi yüksek özgüllüğe sahip, düşük işlem hacimli faaliyetler vardır. Bunlar, kamu idaresinin teknokratik reformlara en uygun alanlarıdır. Bu reformlarda (Woolcock-Pritchett'in deyişiyle) "on parlak teknokrat", gelişmekte olan bir ülkeye havadan iner ve kamu politikalarını iyileştirecek kapsamlı değişikliklere neden olur. Ve gerçekten de bu, son birkaç on yıllık dönemde, içlerinde Şili, Bolivya, Arjantin ve Meksika'nın da bulunduğu bir dizi ülkede gerçekleşmiştir.

Buna karşılık, reform yapmanın en güç olduğu alanlar, eğitim ve hukuk gibi düşük özgüllüğe sahip yüksek işlem hacimli alanlardır. Dünya üzerinde, ne kadar parlak olurlarsa olsunlar, on teknokratın "yola koyabileceği" hiçbir yasal sistem yoktur. Bu alanlar aynı zamanda, muhtemelen kamu idaresi-

nin, yerel şartlara göre anlaşmazlık konusu olmaya en uygun ve en çok duruma özgülük ihtiva eden alanlarıdır. Bu alanlar, yerel koşullara gömülmüş insanlardan gelecek tasarı ve bilgilerin en hayati olduğu alanlardır. Bu durumlarda her işlem, bir bakıma, toplum içindeki etnik, bölgesel, dini ve başka tipteki farklılıkları hesaba katacak şekilde farklı farklı olmalıdır. Woolcock ve Pritchett, mümkün olan sağlıklı çözümlerin çeşitliliğini ve karmaşıklığını kabul ederek, en başarılı proje yöneticilerinin, yüksek takdir yetkisiyle donatılmış ve alanlarında, yerel ortamın inceliklerini kavrayabilecek kadar uzun zamandır çalışan kimseler olduklarını öne sürüyorlar.

En zor durumlar, matrisin ortasında yer alan, orta düzeyde özgüllüğe ve işlem hacmine sahip, en iyi uygulama planına sınırlı düzeyde uygun olan durumlardır. Buradaki sorun, toplumun yabancısı olan insanların, belirli kurumlar ve uygulamaların evrenselliğiyle ilgili yaptıklarından daha fazlasını bildiklerini düşünmeye eğilimli olabilmeleridir.

Örneğin, toplumsal hizmet reformlarını ve personel sistemlerini ele alırsak, adam kayırmanın sona erdirilmesi, Britanya ve Birleşik Devletler gibi gelişmiş ülkelerde, idari kapasite inşasının anahtarı oldu ve Peel Reformları ve Hatch Kanunu gibi önemli reformlar sayesinde gerçekleşti. Gelişmekte olan ülkelerdeki kamu bürokrasileri, adam kayırma ve yolsuzlukla içinden çıkılmayacak derecede bozulmuştur. Bunların, modern sivil adam kayırma sistemlerinin olgunlaştırılması vasıtasıyla ortadan kaldırılması, kurumsal reformun ana hedefidir.

Bu alanda bile, herkesin mücadele yöntemi farklıdır. Gelişmiş dünyada, "modern" bürokrasiler, sivil hizmetlileri işe almada, yetiştirmede, terfi ettirmede ve disipline sokmada başvurdukları yollar itibariyle ciddi farlılıklar gösterir. Japonya ve Fransa'da var olan "mandarin" sistemler, Birleşik Devletler'de uyulan yaklaşımlardan oldukça farklıdır ve bunlar, Birleşik

Devletler'de başarılması zor olabilecek faaliyetlerin, Japon ve Fransız bürokrasileri tarafından üstlenilmesine olanak verir. Bu farlılıklara ilişkin körlük, geçmişte önemli politik hatalara yol açmıştır.

Birleşik Devletler, 1945'te Japonya'ya, işgalci güç olarak girdiğinde, Japonya'yı demokratik bir ülkeye dönüştürmek için şu meşhur "ulus inşa etme" denemesine girişti. Japonlar, pek çok Batılı kurum ihraç ettiler; General MacArthur'un kadrosu tarafından, şaşırtıcı bir başarıyla yazılan yeni bir anayasa da bu kurumlar arasındadır (bkz. Dower 1999). Başka alanlarda, kurumsal reformlara Amerikan tarzı yaklaşım işlemedi. Birleşik Devletler'in, Japonlar'ın endüstriyel birimlerini ya da *zaibatsu*'yu(*) dağıtma çabaları, sadece, bir sonraki on yılda bu kurumların, *keiretsu*(**) şeklinde ortaya çıkmasına yaradı. Japon bürokrasisinde reform yapmaya yönelik Amerikan çabalarındaki en çarpıcı başarısızlık, Blaine Hoover isimli bir A.B.D. memuru tarafından üstlenilen bir görevde ortaya çıktı. MacArthur'un kadrosunda, İşgücü Komisyon Üyesi olarak çalışan Theodore Cohen, Hoover davasıyla ilgili aşağıdaki raporu hazırladı (1987, 381):

> *Yeni misyonun başkanı, pek saygın Birleşik Devletler ve Kanada Sivil Hizmet Kongresi Başkanı Blaine Hoover'dı... Birleşik Devletler federal sivil hizmetleri bünyesinde bir ömür boyu süren personel yöneticiliği uzmanlığının hepsini değilse de, temellerini oluşturuyordu.*
>
> *Misyon, Kasım 1946'da Japonya'ya gelişinden son-*

(*) Japonya'da büyük endüstriyel ve mali şirketler topluluğu (çevirenin notu).

(**) Özellikle bankacılık sektörü tarafında odaklanan ve diğer şirketlerle hisse ilişkileri içinde olan zaibatsu'ların 2. Dünya Savaşı sonrasında Japonya'daki adı (çevirenin notu).

ra, SCAP ajansları eliyle bir dizi etraflı tanışma semineri düzenlemeye girişti... Üyelerin, söylediklerimi süzdükleri, işe yarar olduğunu düşündükleri olgusal verileri kabul ettikleri, fakat önceden sahip oldukları tasavvurlara uymayan bilgileri reddettikleri izlenimine kapıldım. İşçi-işveren ilişkilerini, iş için para almak üzerinden değil, sadakata dayalı bir koruyuculuk değişimi olarak açıklamaya çalıştığımda Japonların gözleri parladı. İdari bürokrasi de dahil bütün büyük Japon örgütlerine yayılmış bulunan patron-müşteri (oyabun-kobun) ilişki ağı üzerine konuştuğumda, bunu takiben soru sorulmadı. Bana göre bu, kanbatsu bürokrasisini "feodallikten kurtarınak" ile ilgili en temel sorundur... Fakat misyon üyeleri, idari ve özel ücret skalalarının karşılaştırılmasıyla daha çok ilgilendiler. Modern, bilimsel, feodal olmayan idari sistemlerini tavsiye edecekleri insanların psikolojileri ve tutumları için zihin dünyalarında yer ayırmamışlardı. Bunun yerine, sivil hizmet çalışanlarının terfi ve dürüstlükleriyle ilgili, eşit fırsat gibi tamamen Amerikanvari kavramlara ya da kamuya hizmet gibi soylu bir fikre başvurdular. Hoover, Japon idari sistemini etkilemiş yedi ölümcül günahtan oluşan bir iddianame sundu: Kadro şişmesi, verimsizlik, yetersiz disiplin, yetersiz eğitim, çalışanların verimsiz kullanımı ve değerlendirilmesi, görev ve işten ziyade sivil hizmet derecelerini temel alan sınıflandırmalar ve uzmanlık bilgilerinden ziyade genel bilgilerin ölçülmesi. Beklendiği gibi reçetesi, temel olarak eşit ölçüde geleneksel çıktı: Liyakat sınama, "bilimsel" iş tanımları, ücret sınıflandırmaları, verimlilik oranları ve ek olarak bağımsız bir sivil hizmet yetkesinin bir karışımı. Bütün bunların feodalizmle ilgisi neydi? Tarihsel olarak yağma sistemini ortadan kaldırmak için tasarlanmış bir Amerikan dü-

zeni, böyle bir sisteme sahip olmayan bir ülkeye uygulanıyordu. Misyon, Japonya'ya değil de Kutuplar'a gönderilmiş olsaydı, Eskimolar, foklar ve martılar için de aynı önerilerde bulunacaktı diye düşünüyorum bazen.

Hoover misyonunun yerel şartlar hakkındaki cahilliğinin mi, yoksa kibrinin mi daha çarpıcı olduğunu söylemek zor. Geriye bakıldığında, 1946'daki Japon bürokrasisi pek çok bakımdan, zamanın Amerikan bürokrasisinden daha seçkin, yetkin ve siyasal hamilik karşısında daha korunaklıydı. Amerikalı reformcular, var olan idarenin en üst katmanını uzaklaştırmakta başarısız oldu ve çok kısa bir dönem sonunda, çok korkulan Maliye Bakanlığı ve Uluslararası Ticaret ve Endüstri Bakanlığı gibi sonraki on yılın mali savaşlarında Amerikalılara kök söktüren kuruluşlara dönüşen bir mekanizmaya dokunmadan geçtiler.

Sağlam idari uygulamaları planlamak için gereken ve oldukça geniş bir çeşitliliğe sahip yerel bilgi formatı, gelişmiş ülke yöneticilerinin, daha az gelişmiş ülke yöneticilerine, işlerin kendi ülkelerinde ya da masalsı "Danimarka"da nasıl görüldüğünü anlatmalarıyla, idari kapasitenin bir toplumdan diğerine aktarılamayacağı izlenimi verir. Dışişleri idari uygulamalarına ilişkin genel bilginin, yerel kısıtlamalar, fırsatlar, alışkanlıklar, normlar ve şartların derinlemesine kavranışıyla bir araya getirilmesi gerekir. Bunun anlamı, idari ve kurumsal çözümlerin, sadece yerel kurumları işletecek olan yerel memurlardan edinilen bilgiler ya da bunların transfer edilmesi ile değil, ama bizzat bu insanlar tarafından geliştirilmesi gerektiğidir. Doğu Asya'nın hızlı kalkınmacıları, güçlü yönetimleriyle bir takım kurumları ithal ettiler, ancak bunları kendi toplumlarında işleyebilecek şekilde temelden değiştirdiler. Bu ülkeler, dış bağışçıların kendi ülkelerinde, yerli kurumları dışarıda bı-

rakacak şekilde yenilerini kurmalarına izin vererek kalkınmış değillerdir kuşkusuz.

Eğer daha az gelişmiş ülkelerin kurumsal kapasitelerini artırmayı gerçekten istiyorsak, yapmayı umduğumuz şeyi tarumlayan metaforu değiştirmeliyiz. Elimizde kirişler, tuğlalar, vinçler, yapı projeleri ile ya da planladığımız fabrikayı kurmak için yerli iş gücü kiralamaya hazır olarak bir ülkeye gitmiyoruz. Bunun yerine o ülkeye, kendi fabrikalarını planlamaları için teşvik edecek ve bunları nasıl inşa edip işleteceklerini bulmalarına yardım edecek olanaklarımızı götürmemiz gerekiyor. Yerel toplumda var olan benzeri bir becerinin yerini dolduran en küçük bir teknik yardıma iki ucu keskin bıçak gözüyle bakılmalı ve bu yola büyük bir ihtiyatla başvurulmalıdır. Hepsinin ötesinde, yabancılar, süreci hızlandırmak için fabrikaları bizzat işletmenin aldatıcı cazibesine kapılmamalıdırlar.

Pratikte bunun getirdiği sonuç, uluslararası finans kurumları, tek taraflı bağışçılar ya da hükümet dışı örgütlerin, muhatap ülkelerde kapasite inşasını gerçekleştirmek için, hükümet kuruluşlarına optimal şekilde doğrudan bağışta bulunmaları gereğidir. Kaynakların nasıl kullanılacağına ilişkin belirgin şartlar belirlemekten çok belirli bazı tipteki sonuçlar için kesin sorumluluk standartları getirmeleri gerekir. Bu politika, rekabetçi piyasaların şirketlere dayattığı disiplini taklit etmeye yöneliktir: Piyasalar, bu şirketler para getirdikleri sürece, onların ortaklık olarak mı yoksa kamu ortaklığı olarak mı örgütlendiklerine veya merkezi mi yoksa adem-i merkezi mi olduklarına ya da coğrafi mi yoksa işlevsel olarak mı bölümlere ayrıldıklarına aldırmazlar. Bu yaklaşım geniş ölçüde, ölçülebilir performans karşılığında bağışta bulunacak olan A.B.D. Millennium Challenge Account'ın (MCA) temelini oluşturan yaklaşımdır. Bu bağlamda, bağışı almaya aday olanlardan gelen bir talep önceden var olmalıdır. Fonların kullanılma şek-

li, ölçülebilir sonuçlar verdiği sürece, dışarıdan yapılan mikro düzenlemelere konu olamaz.

Kapasite inşasıyla ilgili bu yaklaşım sadece, bağışçıların sabırlı olduğu, fabrikanın kısa vadede ürettiklerini önemsemediği durumda sonuç verecektir. 1. bölümde işaret ettiğim gibi, bağışçıların hedefi olan kurumsal kapasite inşasıyla, bu kapasitenin üretmesi beklenen hizmetler ve son kullanıcıları temin etmek arasında bir çatışma vardır. Son planda, fabrikanın maksimum verimle çalışmasını herkes ister ama fabrikanın, yerel ihtiyaçları karşılamak üzere yerli halk tarafından idare edilmesi kritik önemdedir. Bağışçıların, gündelik hizmet üretmek yerine, kapasite inşasına yoğunlaşmak için yeterince sabırlı olup olmayacakları konusunda iyimser olmak güçtür; nitekim bağışçıların destekçileri genellikle görünür sonuçlar talep ederler.(6) A.B.D. Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) gibi tek taraflı kuruluşların yardımlarındaki politikleşme sorunu, on yıllardır iyi bir şekilde anlaşılmasına karşı kolaylıkla halledilebilecek gibi görünmüyor (Tendler 1975). Yardımı alacak olan hükümet, performansta ölçülebilir gelişme sağlayacak bütün değişkenleri kontrol edemez. Telekomünikasyon sektöründe reform yapmak mümkün olabilir ama devlet petrol şirketleri için bu mümkün değildir, kamu eğitimi politikalarını değil ama vergi politikalarını düzene koymak mümkün olabilir. Toplam performans göstergelerine yansımayan gerçek bir reform olabilir. Bazı şeyler yolunda giderken diğer bazı şeyler yürümüyorsa, bağışçılar, reformlarla ilgili mikro düzenlemelere geri dönmek yolundaki güçlü etkiye direnmelidir.

Sosyal bilimler, insan davranışları üzerindeki incelemelerini, öngörü değerine sahip neden-sonuç ilişkilerini içeren katıksız tanımlardan hareketle, kesin amprik gözlemlere dayanan gerçek bir bilime dönüştürme yolunda süregelen bir

rüyaya sahip olmuştur. Bu proje, insan davranışlarının bazı alanlarında, diğerlerine göre daha kolayca gerçekleştirilebilir. Piyasalar bu çeşit analizlere uygundur; yirminci yüzyılın sonunda iktisadın sosyal bilimlerin kralı haline gelmesinin sebebi de budur. Fakat örgütler karmaşık bir durum gösterirler. Örgütler içindeki bireyler, kendi sınırlı çıkarlarının peşindedirler ve bu gerçekleştiği ölçüde, iktisatçıların metodolojik bireyciliği gerçek bir görü sunar. Bununla birlikte, normlar ve sosyal bağlar, örgütlerdeki birey tercihlerini piyasalarda daha geniş ölçekte etkiler. Temelde yatan sorunun izin verdiğinden daha "bilimsel" olma gayreti, farklı toplumlarda uygulandığı şekliyle, kamu idaresinin gerçek karmaşıklığı karşısında bizleri kör etmekte önemli pay sahibidir.

3

Zayıf Devletler ve Uluslararası Meşruiyet

İlk iki bölümde, zayıf yönetimler ve eksik ya da yetersiz kurumlar sorununu, fakir ülkelerin ekonomik kalkınmaları için önemli bir engel haline geldiği ulus-devlet düzeyinde tartıştım. Bu aynı zamanda, bütün olarak uluslararası sistem düzeyinde de önemli bir sorundur. Westphalia sisteminin temel taşları olan egemenlik ve ulus-devlet, uygulamada erozyona, ilkeler düzeyinde ise saldırıya uğramıştır. Çünkü ulusal düzeyde –başka deyişle iç yönetim düzeyinde– olup bitenler, çoğunlukla uluslararası sistemin diğer üyelerini de şiddetle etkiliyor. Fakat bir başka devletin egemenliğine saldırmak, kim için ve hangi amaçla meşru ya da haklı olabilir? Uluslararası meşruiyetin, egemen ulus-devletlerin mevcudiyetine ve gücüne dayanmayan bir kaynağı var mıdır? Eğer yoksa, egemenliğe yapılan saldırı kendi içinde çelişkili bir girişim değil midir? Bu bölümde, birbirleriyle ilintili bu sorunlar üzerinde duruyorum.

Soğuk Savaş'tan bu yana, zayıf ya da başarısız devletler, uluslararası düzen için en önemli sorun haline geldi (Crocker 2003). Zayıf ya da başarısız devletler, insan hakları ihlallerinde bulunur, insanlık felaketlerine yol açar, kitlesel göç dalgaları yaratır ve komşularına saldırırlar. 11 Eylül'den beri şu da

açıktır ki, bu devletler, Birleşik Devletler ve diğer gelişmiş ülkelere ciddi zarar verebilen uluslararası teröristleri barındırıyorlar.

Berlin Duvarı'nın 1989'daki yıkılışından, 11 Eylül 2001'e kadar süren dönem boyunca, uluslararası krizlerin büyük çoğunluğu, zayıf ya da başarısız devletler etrafında yoğunlaştı. Bunlar arasında, Somali, Haiti, Kamboçya, Bosna, Kosova, Ruanda, Liberya, Sierra Leone, Kongo ve Doğu Timor gibi ülkeler bulunuyor. Uluslararası toplum çeşitli şekillerde, bu çatışmalara –çoğu zaman vaktinden geç ve pek az donanımla– müdahil oldu ve birçok durumda, en sonunda yönetim görevini, tam anlamıyla yerel aktörlerden devralmak durumunda kaldı.

11 Eylül saldırıları, dikkatleri farklı türden bir soruna çekti. Başarısız Afganistan devleti o kadar zayıftı ki, devlet harici bir aktör olan El Kaide terör örgütü tarafından gasp edilebildi ve global terörist faaliyetler için bir üs görevi gördü. Saldırılar, şiddetin nasıl demokratikleştiğini gözler önüne serdi: Radikal İslamla kitle imha silahlarının (WMD) bir araya gelme olasılığı birdenbire, uzaklarda, dünyanın kaotik bölgelerinde meydana gelen olayların, Birleşik Devletler'i ve diğer zengin ve güçlü ülkeleri şiddetle etkilemesine neden oldu. Caydırıcılığın ve kısıtlamaların geleneksel şekilleri, bu tip bir devlet dışı aktöre karşı işlemeyecekti, dolayısıyla güvenlik endişeleri, gelecekteki tehditlerin büyümesini engellemek için devletlerin derinine inilmesini ve rejim değişikliği yapılmasını gerektirdi. Başarısız devlet sorunu, daha önceleri geniş ölçüde insanlık meselesi ya da insan haklarıyla ilgili bir mesele olarak görülmekteyken, birdenbire ciddi bir güvenlik boyutu kazandı. Michael Ignatieff'in sözleriyle (2003), "Yine 1990'larda, tarihsel hayal gücündeki genel bir zaaf ve Soğuk Savaş sonrası Batının Mısır'dan Afganistan'a, dünyanın pek çok bölgesinde, devlet düzenine

ilişkin ortaya çıkan krizleri kavrama beceriksizliği, en nihayet kendi ülkeleri için bir güvenlik tehdidi haline gelecekti."

Somali ya da Afganistan gibi açıkça başarısız ülkeler dışında, uluslararası istikrarsızlığı getiren başka çeşit bir yönetim sorunu daha vardır. Orta Asya'daki hengamenin temeldeki nedenleri arasında, demokrasi, çoğulculuk ve siyasete anlamlı toplumsal katılım konularında Arap dünyasında görülen yetersizlik de vardır (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 2002). Bölgedeki düzenin giderek pekişen otoriter tabiatının, Suudi Arabistan ve Mısır'daki gibi rejimleri desteklemekte bir takım gizli menfaatlere sahip olmakla suçlanan Birleşik Devletler tarafından teşvik edildiği düşünülüyordu. Üstelik bu alan, 1980'li ve 90'lı yıllarda, Latin Amerika, Asya ve gelişmekte olan dünyanın diğer bölgelerinin ayırt edici özelliği olan ekonomik reform dalgasından büyük oranda etkilenmemiş, ekonomik olarak durgun bir alandı. Bu durgunluk (ya da kişi başına düşen gayri milli hasılada, yirmi yıllık bir dönemde üçte iki oranında düşüş yaşayan Suudi Arabistan'daki gerileme), tam da bu ülkeler, genç istihdam fazlasıyla karşı karşıyayken ve on binlerce genç işsiz yaratmış durumdayken ortaya çıktı. Dünyanın gelişmekte olan diğer bölgelerinde olduğu gibi, bu durgunluğun faturası büyük oranda, girişimciliğe ve verimli piyasalara engel olan devletlerin zayıf yönetimlerine kesilebildi. İsrail-Filistin çatışmasının da yönetimsel bir boyutu var: 1990'lardaki Oslo barış sürecinin önemli bir zaafı da, Filistin otoritelerinden demokratik sorumluluk talep etme ya da bölgedeki aşırı yolsuzlukların ve rantçılığın önünün alınması konularında gösterdiği başarısızlığıydı.

YENİ İMPARATORLUK

11 Eylül'den bu yana Amerikan dışişleri politikasının mantığı, zayıf devletlerin yönetimlerinin sorumluluğunu üze-

rine alacağı ya da sorunu uluslararası toplumun üstüne yamayacağı bir durum yaratmaktır. Bush yönetimi, bunun emperyal emellerle yapıldığını yadsımasına rağmen Haziran 2002'deki West Point konuşmasında ve Birleşik Devletler Ulusal Güvenlik Stratejisi'nde (2002), öncelik hakkı, ya da daha doğru ifadesiyle önleyici savaş doktrinini açıklamıştı. Aslında, bu da Birleşik Devletler'i, kendisini terörizmle tehdit eden ülkelerdeki potansiyel düşman nüfusun yöneticisi konumuna getirecekti. 2001'de Afganistan'da olan buydu. Yerini aldığı Taliban rejiminden çok daha hoşgörülü ve ileri görüşlü olan Karzai hükümeti, Birleşik Devletler tarafından başa getirildi ve büyük oranda Amerikan gücünün desteğiyle ayakta kaldı. Fakat ülkedeki çeşitli komutanlar tarafından rejimin gücüne karşı konuluyor ve meşruluğu Taliban militanlarından geriye kalan çeteler tarafından sorgulanıyor. Afganistan'da savaşma gereği, Amerikan askeri gücünü Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan gibi ülkelere itti; bu ülkelerin hepsi de, eskiden Sovyet nüfuz alanındaydılar ve hepsinin de ciddi iç yönetim sorunları bulunmaktadır.

Birleşik Devletler, 2003 Mart'ında Irak'daki Baas rejimini devirmek ve ülkeyi işleyen bir demokrasiye dönüştürmek gibi daha da iddialı bir projeye girişti. 26 Şubat 2003'te verilen bir demeçte Başkan Bush şöyle söylüyordu: "Ulusumuzun ve medeni dünyanın tarihi açısından can alıcı öneme sahip bir dönemde burada toplanmış bulunuyoruz. Bu tarihin bir kısmını başkaları yazdı; gerisi tarafımızdan yazılacak." Bush, sadece Irak'ın demokratikleştirilmesini değil, İsrail-Filistin anlaşmazlığında yol alınmasını ve Arap dünyasının diğer bölgelerinde çoğulculuğun desteklenmesi dahil olmak üzere, Orta Asya'nın büyük bölümündeki politikaların dönüştürülmesini de kapsayan olağanüstü bir gündem belirledi.

Irak bir yana, 2002 ve 2003 yıllarında Mombasa, Kenya,

Bali, Endonezya ve Suudi Arabistan Riyad'da gerçekleşen terörist saldırılar, El Kaide'nin beceriksizce yönetilen devletler tarafından sunulan fırsatlardan yararlandığı gerçeğini gözler önüne serdi. Elbette ki, Birleşik Devletler, teröristlerin faaliyet gösterdiği her ülkeye kendi gücüyle doğrudan müdahalede bulunamayacaktır, bu yüzden de yerel devletlerin terörizmi denetleme becerisine bel bağlamak durumundadır. Söz konusu devletlerin bu beceriksizliği, 1. ve 3. bölümlerde tartışılan kurumsal yeterlilikteki bir çeşit boşluğu gözler önüne seriyor. Ne Kenya ne de Endonezya hükümeti, saldırıları önlemek için kararlılıkla hareket edebildi ve her ne kadar Endonezya yönetimi, faillerin kovuşturulmasında görece gelişme gösterdiyse de ancak önemli dış yardımlar sayesinde faaliyette bulunabildi. Dolayısıyla Birleşik Devletler, güvenlik arayışında tam olarak, ciddi dahili işlev bozukluklarına sahip ülkelerde devlet inşasının dış yollardan nasıl destekleneceği konusunda uluslararası kalkınma kuruluşlarının karşılaştığı türden sorunlara geri dönüş yaptı.

EGEMENLİK EROZYONU

Zayıf yönetim, Westphalia sonrası uluslararası düzenin üzerine kurulmuş olduğu egemenlik ilkesini aşındırıyor. Böyle oluyor, çünkü zayıf devletlerin kendileri ve öteki devletler için yarattıkları sorunlar, uluslararası sistem içindeki birilerinin, bu devletlerin sorunlarını zorla çözmek yönündeki iradelerine karşıt olarak içişlerine karışmaya çalışma olasılıklarını geniş ölçüde artırıyor. Daha önce geliştirdiğimiz terminolojiyi kullanacak olursak, zayıf terimi burada, devlet sahasına değil devlet gücüne ilişkindir ve genellikle siyasi sistemin bütününü ilgilendiren bir meşruiyet eksikliği tarafından güdümlenen bir yetersizliği, politikaları uygulama ve sonuca ulaştırmadaki kurumsal kapasite yetersizliğini ifade eder.

Bush yönetiminin bu yeni, önce davranma ve Irak'la savaş doktrinine karşı olan pek çok insan, bu doktrini, egemenliğin sürekli ihlaliyle ilgili olduğu için, caydırıcılığa ve sınırlandırmaya dayanan eski politikalardan köklü bir geri dönüş olarak görüyor (Hassner 2002). Aslında, egemenlik erozyonunun arka planı çok daha öncelere, 1990'ların bilinen insani amaçlı müdahalelerine kadar uzanıyordu. Somali, Haiti, Kamboçya, Balkanlar ve başka yerlerdeki deneyimler, dış müdahale üzerine devasa bir literatür yaratmıştı (diğerleri arasından bkz., Damrosch 1993; Heiberg 1994; Hoffmann 1996; Lugo 1996; Mastanduno ve Lyons 1995; Mayall 1996; Murphy 1996; von Lipsey 1997; Weiss ve Collins 1996; ve Williamson 1998; eleştirel bir görüş için, bkz. Carpenter 1997).

İnsanı amaçlı müdahaleler üzerine yapılan tartışmalarda, Westphalia sisteminin uluslararası sistem için artık uygun bir çerçeve oluşturmadığı görüldü. Westphalia sistemi, meşruiyet sorununa ilişkin kasıtlı bir bilinemezcilik çevresinde inşa edilmişti. Soğuk Savaş'ın sonu, iddia edildiği üzere, uluslararası toplum bünyesinde, siyasal meşruiyet ve insan hakları ilkeleri üzerine eskisinden çok daha geniş bir konsensüse sebep oldu. Egemenlik ve dolayısıyla da meşruiyet, bir ülkede fiilen gücü elinde bulunduranlara artık otomatik olarak devredilemezdi. Düzenin komutanlar tarafından sağlandığı Somali ve Afganistan gibi ülkeler söz konusu olduğunda, devlet egemenliği bir kurgu ya da kötü bir şaka gibiydi. Sırbistan'ın Miloseviç'i gibi diktatörler ve insan hakları ihlalcileri, işledikleri insanlık suçları karşısında kendilerini korumak için, egemenlik ilkesinin arkasına sığınamayacaklardı; bu çeşit suçlar, özellikle de Eski Yugoslavya gibi egemen devletin sınırları sorununun tartışıldığı çok uluslu devletler için söz konusuydu. Bu koşullar altında, insan hakları ve demokratik meşruiyet adına hareket eden dış güçler, müdahale hak-

kına sahip olmakla kalmayıp müdahale etme zorunluluğu içerisinde oldular.

1990'lı yılların insani amaçlı müdahaleleri, dünyanın "başarısız devletler"e sahip bölgeleri üzerinde, uluslararası fiili bir imparatorluk gücünün yaygınlaşmasına yol açtı. Müdahalelere genellikle Amerikan askeri gücü önderlik ediyordu ama bu önderlik devlet inşası kısmında, Avrupalı ülkelerin önde geldiği, Avustralya, Yeni Zelanda, Japonya'nın da yer aldığı geniş bir koalisyon tarafından takip ediliyordu. Somali, Kamboçya, Bosna, Kosova, Doğu Timor ve şimdi de Afganistan'da yaşananlardan sonra, "uluslararası toplum" bir soyutlama olmaktan çıktı ve söz konusu ülkelerde etkin bir yönetim olarak elle tutulur bir varlık kazandı. Bu ülkelerde, egemenlik mevcudiyetini kaybetti ve yönetim işlevleri, Birleşmiş Milletler'e ya da diğer yardım kuruluşlarına ve sivil toplum örgütlerine devredildi. Örneğin, Doğu Timor'da yönetim, başkent Dili dışındaki bir limanda demirlemiş olan bir gemiden yürütülüyordu. Bu uluslararası imparatorluk, insan hakları ve demokrasi üzerinde temellenen anlamlı bir imparatorluk olabilir, ama ne de olsa bir imparatorluktur ve egemenliğin yerini uluslararası kuruluşlar tarafından "yönetmeye" bırakınası yönünde içtihat getirir.

Birleşik Devletler'in yüz yüze geldiği sorun, başarısız yönetimlerin, kitle imha silahlarını kullanan teröristler şeklinde boy gösteren katlanılamaz güvenlik tehditleri yaratabilmesidir. Bazı insanlar, bir ülkeye, insan haklarını desteklemek adına yapılan müdahalelerle, başka ülkelere yönelik güvenlik tehdidini önlemek için yapılan müdahaleler arasında keskin bir sınır çizmeyi severler ve sadece bunlardan ilkinin ulusal egemenliğin ihlali için meşru bir zemin sunduğunu söylerler. Bu çeşit bir ayrım sorgulanabilir; çünkü meşru müdafaanın her nasılsa başka ülkelerin savunulmasından daha az hak-

lı olduğunu varsayar. Her şekilde, bu iki durum uygulamada çoğunlukla çakışır. Çünkü insan hakları ihlallerinde bulunan hükümetler, genellikle komşularını da tehdit ederler ya da bu tür tehditlerin önünü almak konusunda çok yetersizdirler ve onların artmasından çıkar sağlarlar.

Bu nokta, Bush yönetiminin Irak'la savaşının bir özeti olarak değerlendirilmemelidir. Bu davayı ortaya çıkaran nedenler ve genel manzara epey karışıktır. Bağdat'ın sebep olduğu ciddi güvenlik tehdidinin önünü caydırıcılıkla alına olanakları layıkıyla incelenmedi ve Bush yönetimi, iki tarafın farklı çıkarlarını tam olarak göz önüne almadan, Irak'tan gelen tehdit ile terörist tehdidi bir arada düşündü (Mearsheimer 2002). Sorun ise daha çok, kitle imha silahlarının devlet harici aktörlerin elinde oluşunun, bu nedenle tehdit edilen ülkenin müdahalesini neredeyse kesin bir şekilde meşrulaştıran yeni ve son derece ciddi bir güvenlik tehlikesine yol açmasıdır. Kitle imha silahlarının olası ilk kullanımının kuvvetli olduğu hallerde caydırıcılık işlemez. Egemenlik ilkesi, bu çeşit bir tehdidi barındıran ülkenin korunması için asla kendi başına yeterli olmayacaktır. Öyleyse bu sorunun halledilmesi, insani amaçlarla müdahalenin doğurduğu sonuçlarla tam olarak aynı sonuçlara yol açacaktır: Bu tür ülkelerin işgal edilmesi, bu çeşit tehditlerin ortadan kaldırılması ve gelecekte yeniden ortaya çıkmasının engellenmesi için yönetimin ele geçirilmesi.

ULUS İNŞASI

İlk iki bölümde, zayıf devletlerin yönetimlerini desteklemek, demokratik meşruiyetlerini geliştirmek ve kendini idare edebilen kurumları güçlendirmenin yollarını bulmak olarak ortaya çıkan meseleler, demek oluyor ki, günümüz uluslararası politikalarının merkezi projesi haline gelmiştir. Bu sonu-

ca ulaşmamızın sebebi, çatışmaların sürüp gittiği ya da savaş mağduru toplumların yeniden yapılandırılması arzusu, terörün üredigi merkezleri ortadan kaldırma isteği ya da fakir ülkelerin ekonomik kalkınma şansı elde edecekleri umududur.

Bu çaba, Birleşik Devletler'de, ulus-inşası olarak bilinegelmiştir. Bu terminoloji belki de, kültürel ve tarihi kimliklerin ağırlıklı olarak, anayasalcılık ve demokrasi gibi siyasal kurumlar tarafından şekillendirildiği ulusal deneyimi yansıtmaktadır. Avrupalılar, devlet ve ulus arasındaki ayrımın daha fazla farkındadır ve ortak tarih çerçevesinde bir toplum yaratma aılamındaki ulus-inşasının, herhangi bir dış gücün becerisinin çok daha ötesinde olduğunu belirtirler. Elbette ki, haklıdırlar; devletler sadece düşünülüp tasarlanarak kurulabilir. Eğer bu çabadan bir ulus ortaya çıkarsa bu, tasarıdan çok şansla ilgilidir.

Birleşik Devletler'de, ulus-inşası üzerinde ideolojik hale gelen bir tartışma yaşanmıştır. Sağcı liberaller dahil bazı muhafazakârlar, ulus-inşasına prensipte karşıydılar. Çünkü bunun yapılabilir olduğunu düşünmüyorlardı ve uluslararası refah durumuyla ilgili olduğunu düşündükleri bir şey için açık uçlu ve pahalı vaatlerde bulunma fikrinden haz etmiyorlardı. Bunların karşısında, ulus inşasından, iyi bildiğimiz ve sadece gerekli kaynaklara sahip olmakla üstesinden gelebileceğimiz bir süreçmiş gibi bahseden pek çok uluslararası finans kuruluşu, bağışçı ve STK grubu vardı. İlk grubun savı, Birleşik Devletler'in yöneldiği ve yönelmek durumunda olacağı güvenlik ve dışişleri politikalarının niteliği göz önünde bulundurulduğunda, savunulabilir değildir. Bush yönetimi, ulus inşasına ilişkin şüpheleriyle iş başına geldi ancak Afganistan'da ve Irak'ta ister istemez bu inşa sürecinin içine çekildi. Ulus-inşasından yana olanlar, bu alanda son derece sorunlu bir başarı çizelgesiyle yüzleşmek zorundadırlar. Bunun sebebi ulus inşa-

sının yürümemiş olması değildir; Afrika'nın Aşağı Sahra bölgesindeki gibi durumlarda, bu çabaların çoğu aslında, kurumsal kapasiteyi zaman içinde aşındırdı. Bu yüzden, neyin mümkün olup neyin olmadığını iyice araştırmalı ve dış yardımların başarabileceklerinin sınırlarının nerede olduğunu kavramalıyız.

Ulus inşasının üç ayrı yönü ve aşaması vardır. İlki, çatışma sonrası yerden yapılandırma olarak adlandırılan ve Afganistan, Somali, Kosova gibi şiddetli çatışmalardan yeni yeni kurtulmakta olan ülkelere ilişkindir. Buralarda devlet yetkesi tamamen çökmüş durumdadır ve temelden başlayarak yeniden inşa edilmesi gerekir. Dış güçler için buradaki mesele, güvenlik güçlerini, polisi, insani yardımı işin içine katıp elektrik, su, bankacılık, ödeme sistemleri ve benzerlerini yeniden düzenlemek için teknik yardımlar alarak, istikrarın kısa dönemde sağlanmasıdır.

Eğer çökmüş olan devlet, (Bosna'da olduğu gibi) uluslararası yardımla bir nebze olsun istikrar sağlamayı başaracak kadar şanslıysa, ikinci aşama gündeme gelir. Buradaki asıl amaç, dış müdahalenin sona ermesinden sonra da ayakta kalabilecek, kendi kendini idare edebilen devlet kurumları yaratmaktır. Başarıyla tamamlanması ilkinden daha güç olan bu aşama, dış güçlerin söz konusu ülkeden nazikçe çekilmeleri durumunda kritik bir hal alır.

Üçüncü aşama, ikinciyle önemli ölçüde örtüşür. Bu aşama, zayıf devletin güçlendirilmesine ilişkindir; bu durumda devlet yetkesi, makul düzeyde kararlı bir biçimde mevcuttur ama mülkiyet haklarının korunması ya da temel ilköğretimin sağlanması gibi bazı vazgeçilmez devlet işlevlerini yerine getirememektedir. Bu kategori oldukça geniştir ve merkez bankacılığı ya da kur idaresi gibi alanlarda kurumsal uzmanlığa sahip olan fakat hukuk düzeni ve eğitim gibi düşük özgüllüğe sahip

hizmetleri sağlamakta sıkıntı çeken ülkelerden (örneğin Peru, Meksika) kurumların baştan aşağı zayıf olduğu ülkelere (örneğin Kenya, Gana) kadar uzanır.

Afganistan ve Saddam sonrası Irak, ortaya çok farklı zorluklar çıkarıyor. Afganistan modern bir devlete hiç sahip olmadı. 1970'lerdeki siyasal karınaşanın başından beri var olan monarşinin egemenliği altındaki Afganistan, başkent Kabil dışında devlet erişimi asgari olan, geniş ölçüde bir kabileler konfederasyonu olarak kaldı. Komünistlerin kötü yönetimini ve sivil savaşı takip eden yıllar da, zaten zayıf olan bu devletten geriye kalanları süpürdü. Taliban'ın ihracı sonrası ulus inşasına, tamamen dışarıdan sağlanan kaynak ve rehberlikle temelden girişilmeliydi. İşin büyüklüğü ve Birleşik Devletler ile diğer bağışçıların görece cimriliği göz önüne alındığında, modern bir devlet (hele bir demokrasi) kurma umudu, yılgınlığa düşürecek kadar azdır.

Irak ise, gerek insani gerek maddi daha bol kaynaklara sahip, çok daha gelişmiş bir ülkeydi. Buradaki sorun, işleyen kurumların ya çökmüş ya da savaşın hemen ertesinde Birleşik Devletler tarafından dağıtılmış olması ve bunların yeniden inşa edilmeleri gereğiydi. İdari kapasitenin çok büyük bir kısmı, müdahaleyi izleyen genel yağma ve kargaşa ortamında kaybedildi. Savaş sonrası Almanya, Japonya ve çok sayıda eski komünist rejimde olduğu gibi, Saddam sonrası Irak'ta da devlet inşası, eski rejim yanlılarının yeniden güçlenmesine engel olmak amacıyla sekteye uğratıldı. Totaliter rejim görmüş bir kuşak, siyasal manzarayı egemenliği altına aldı ve idari yetkinliğe ya da politik yeteneğe sahip pek az kişiyi askeriyenin ya da iktidar partisinin dışında bıraktı.

Birleşik Devletler ve uluslararası topluluk, çatışma sonrası yeniden yapılandırma ya da istikrar sağlamanın birinci aşamasındaki başarısız devletlerle uğraşma konusunda şüphe-

li bir geçmişe sahiptir. Birleşik Devletler ve diğer uluslararası aktörler, bu faaliyetleri örgütlemek konusunda Panama, Somali, Haiti ve Bosna'da pek çok hatalar yaptılar ama belli oranda deneyim de edindiler. 1999 ve 2000'de, Kosova ve Doğu Timor'daki ulus inşası teşebbüsleri sırasında, hem A.B.D. hükümeti hem uluslararası toplum, iç koordinasyonun öneminin ve ulus inşasına ilişkin kurumsal hafızayı korumanın kimi yollarının ayırdına çok daha iyi vardılar.

Ne yazık ki Bush yönetimi, Afganistan ve Irak'a girdiğinde, bu sabık deneyimden yararlanamadı ve daha önceki ulus-inşa denemelerinde düştüğü hataların aynısını yaptı (örneğin, umumi yağmayı öngörememek ve toplumsal kargaşayla mücadelede polis ve jandarma güçlerini kullanmadaki başarısızlık). Irak'ta bu kısmen, yönetimin tek taraflı olarak savaşa girmesinden (ki bu çoğunlukla yönetimin gösterdiği çabayı uluslararası ortaklardan yoksun bıraktı), kısmen de yeniden yapılandırma çabasının yönetimini Pentagon'un ellerine teslim eden iç bürokratik mücadelelerden kaynaklanıyordu (Fukuyama 2004). A.B.D. Savunma Bakanlığı, ulus inşası denemelerinin hepsinde kritik bir rol oynamasına karşın, bu tip karmaşık bir operasyonu örgütleyebilecek kurumsal yetenekten yoksundu. Dolayısıyla devlet inşası sadece çökmüş ya da zayıf Üçüncü Dünya ülkeleri için değil, ama bazen Washington için de gerekli olan bir şeydir (Mendelson Forman 2002).

Uluslararası toplum, çatışma sonrası acil yeniden yapılandırmanın üstesinden gelmekte sınırlı bir başarıya ulaştıysa da, ulus inşasının ikinci evresiyle başa çıkmaktaki karnesi çok daha az etkileyicidir. Bu evrede, yabancı aktörler, söz konusu hükümetin sonuçta dış yardımdan kurtulmasını sağlayacak olan ve kendi kendini devam ettirebilen meşru siyasal kurumları kurmayı ya da güçlendirmeyi hedeflerler.

Somali, Haiti, Kamboçya, Bosna, Kosova ve Doğu Ti-

mor'daki 1990'ların emperyal deneyimleri, bu konuda epey eğitici olmalıydı. Birleşik Devletler de uluslararası toplum da, yeniden inşaya giriştikleri hiçbir ülkede kendini devam ettirebilen devletler yaratmak yolunda büyük ilerleme kaydedemediler. Bu ulus-inşa denemeleri, temeldeki durumu istikrara kavuşturmakta ve kararlaştırılmış ödemeleri kolaylaştırmakta kritik bir rol oynadı. Barış, bu ülkelerde yaşayanlar için beklenmedik bir fayda sağladı ve uluslararası çabaları meşru kıldı. Fakat, uluslararası toplumun söylemi, "kapasite-inşası"-nı ön plana çıkartmasına karşın, gerçeklik, Ignatieff'in (2002) unutulmaz deyişiyle daha çok bir tür "kapasite emilimi"ydi. Uluslararası toplum ve onun ayrılmaz parçası olan çok sayıda STK, öylesine zengin bir donanıma ve beceriye sahiptir ki, hedef ülkelerin aşırı zayıf devlet kapasitelerini tamamlamak yerine, bu kapasiteyi dışarıda bırakır. Bu, yönetim işlevleri yerine getirilirken, yurtiçi kapasitenin artmadığı ve uluslararası toplum soruna ilgisini kaybettiği ya da sıradaki kriz bölgesine yöneldiğinde, söz konusu ülkelerin eski durumlarına geri döndükleri anlamına gelir.

Bosna, bunu ortaya koyan örnek bir durumdur. Bosna'daki savaşı sona erdiren Dayton Anlaşması'nın imzalanmasından yedi yıl sonra, ülke hâlâ, Bosna-Hersek Birleşmiş Milletler Yüksek Temsilciliği Ofisi (OHR) tarafından yönetiliyordu. Bosna'da, seçimlerin düzenlenmesi dışında kayda değer bir demokratikleşme yoktu. OHR gücünü, başkanları, başbakanları, hâkimleri, valileri ve öteki seçilmiş memurları işten çıkarmak için kullandı. Bosna halkının tercihlerine müracaat etmeden yasama yapabiliyor ve yeni kurumlar yaratabiliyordu. Bosna hükümetinin idari kapasitesinin büyük kısmı yurtiçi sivil hizmetlilerden ziyade uluslararası uzmanların elindeydi; o kadar ki, bazı gözlemciler bu durumu İngiliz Raji'yla karşılaştırıyordu (Knaus ve Martin 2003). Uluslararası toplumun

Kosova'daki yoğun yatırımlarına rağmen –ya da belki bunlar yüzünden– bölgede buna benzer bir durum oluştu.

Bütün bu uygulamalar, dış müdahalelerin değersiz olduğu manasına çekilmemelidir; çünkü bunlar, insanlık krizlerine ve ciddi çatışma sonrası durumlara bir cevap olarak ortaya çıkmışlardır. Kısa vadeli sorunları çözmek ve uzun vadeli kurumları bir yana bırakmak, çoğu zaman bu gibi durumlarda yapılabilecek tek şeydir. Dolayısıyla ulus inşasının başarısı genel olarak, GSYH'nin çatışma öncesi düzeye çıkarılması veya demokratik seçimler düzenlenmesi gibi daha az rağbet gören ölçütlerle değerlendirilir (Dobbins vd. 2003).

Pek çok başarısız devlette, sıfır noktasından düşük düzeye uzanan devlet olma dereceleri göz önüne alındığında, "faydalanan" ülkeyle uluslararası toplum arasında kurulan yarı-sömürgeci, yarı-kalıcı bir ilişkinin gerçek bir seçeneğinin olup olmadığı açık değildir. Bir bağlamda, uluslararası toplum, Milletler Cemiyeti zamanındaki mandacı sistemi yeniden yaratmıştır; bu sistemde, bazı sömürgeci güçlere, belirli bir bölgeyi kendi çıkarları doğrultusunda yönetme ayrıcalığı verilirdi. Yürürlükteki sistemimizle ilgili sorun, günümüz normlarının öz yönetim dışında hiçbir şeyi meşru kabul etmemesidir; bu da bizi, ne şekilde olursa olsun sağlayacağımız her yönetimin, geçici olacağı, bir geçiş düzeni olacağı konusunda ısrar etmeye sürüklüyor. Gerçekte, kurumsal kapasitenin hızla nasıl aktarılacağını bilmediğimiz için kendi kendimizi ve faydalanan olarak değerlendirilen ülkeleri büyük hayal kırıklıklarına sevk ediyoruz.

ULUSLARARASI DÜZEYDE DEMOKRATİK MEŞRUİYET

Büyük tartışmalar, artık pek az sayıda insanın saf haliyle korunmasını istediği egemenlik ilkesi üzerinde yapılmıyor. Bütün egemenliklerin birbirlerine denk olmadıkları açık-

tır ve güçsüz yönetimler, uluslararası toplumun bir ülkenin egemenliğine gösterdiği saygının azalmasına doğrudan doğruya katkıda bulunur. Bu değişiklik, tekrarlamak gerekirse, 11 Eylül'den sonra ortaya çıkmış olmaktan çok, 1990'lardaki insani amaçlı müdahaleler sırasında olgunlaşmıştır.

Uluslararası toplumun üyeleri arasındaki tartışma bugün, hangi ülkenin egemenliğini ihlal etmeye kimin, hangi temellere dayanarak karar vermeye yetkili olduğu sorununa odaklanıyor. Bu hangi ölçüde, egemen ulus-devletlerin bir ayrıcalığı olmaya devam ediyor ve bu çeşit kararlar, uluslararası kanun ve normlar tarafından ne ölçüde sınırlandırılmalıdır? Bu sorular bizi, demokratik meşruiyet sorununun farklı bir boyutuna, bu kez tek tek ülkelere değil uluslararası sisteme odaklanan bir boyuta taşıyor. Bu tartışma, Birleşik Devletler ve Avrupalı müttefikleri arasındaki devasa bir uçurumu ortaya çıkardı. Bunun, önümüzdeki zamanlarda nevraljik bir anlaşmazlık kaynağı olacağı anlaşılıyor.

Avrupalılar, 11 Eylül saldırılarının ertesinde Birleşik Devletler'e ilk başta epeyce destek vermelerine karşın daha sonra şiddetli eleştiriler ortaya çıktı. 2001 sonu Afganistan savaşının bitişinden sonraki dönemde ortaya çıkan, açıkça Amerikan karşıtlığıydı. Bu durumların çoğu, Guantanamo Koyu'nda El Kaide'li mahkûmlara yapılan muamele, antibalistik füzeler antlaşmasına Amerikan iptali, Washington'un Uluslararası Ceza Mahkemesi'ne katılmaktaki başarısızlığı ve daha yakın tarihli olarak, Bush yönetiminin küresel ısınmayla ilgili Kyoto Protokolü'nden çekildiği yönünde yaptığı açıklama gibi meselelerdeki Amerikan tek taraflılığına Avrupalıların yönelttiği suçlamalar üzerinde yoğunlaşır. Yine de en ciddi ayrılık, Washington'un, "rejim değişikliği"ne gitmek ve WMD'leri ortadan kaldırmak yerine Irak'a saldırmaya niyetlenmesi üzerine baş gösterdi. Bu olay, Avrupa-Amerika ilişkilerinde, 1956

Süveyş Krizi'nden beri ortaya çıkan en ciddi ayrılığa yol açtı. Alman Şansölyesi Gerhard Schröder, Birleşik Devletler dış politikasına açıkça karşı çıkan bir platformda yeniden seçime gitti ve kazandı. Fransa ve Almanya, savaşa izin veren ikinci bir Birleşmiş Milletler kararına aktif muhalefeti örgütledi.

Amerikan tek taraflılığının Avrupalı muhalifleri, Soğuk Savaş sonrası dünya koşullarına uygun, hukuk temelli gerçek bir uluslararası düzen kurmak için çalışmakta olduklarını iddia ettiler. Keskin ideolojik çatışmaları ve geniş ölçekli askeri rekabetlerin olmadığı bu dünya, anlaşmazlıkları giderme yolu olarak konsensüse, diyaloğa ve müzakereye esasen daha çok yer veren bir dünyadır. Teröristlere ya da teröristlere destek veren ülkelere karşı geliştirilen açık uçlu önceliklilik doktrinini açıklayan Bush yönetimi, muhalifleri dehşete düşürdü; bu doktrinde nerede ve ne zaman güç kullanılacağına Birleşik Devletler tek başına karar veriyordu.

Amerikalıların tek taraflı oldukları, Avrupalıların ise geniş, çok taraflı bir dünya düzeninden yana oldukları görüşü, elbette ki aşırı bir basitleştirmedir. Ne de olsa liberal enternasyonalizmin, Amerikan dışişleri politikasında uzun ve onurlu bir geçmişi vardır. Birleşik Devletler, Milletler Cemiyeti, Birleşmiş Milletler, Bretton Woods kurumları, GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve daha bir sürü uluslararası örgütün kurucu ülkeleri arasında yer almıştır. Bugün dünyada, Birleşik Devletler'in başını çektiği ya da aktif bir üyesi olduğu, standart belirlemekten, nükleer silahların güvenliğine, bilimsel işbirliğinden, uçuş güvenliği, banka işlemleri, ilaç tanzimi, uzay intifa hakkı ve telekomünikasyona kadar çok çeşitli sorunla uğraşan, pek çok uluslararası örgüt mevcuttur.

Ekonomi alanında, Birleşik Devletler, son bir kuşak boyunca, gittikçe gelişen otonom çekişme-uzlaşma becerileri-

ne sahip, çok taraflı liberal bir ticaret ve yatırım rejimi geliştirmek için epeyce çaba harcadı. Bu çabaların amacı ortadadır: Amerikalılar küresel ekonomiden esaslı bir şekilde yararlanırlar ve gerçekte ona hâkimdirler, küreselleşmenin taşıdığı "Amerikan malı" etiketi de bu yüzdendir. Bu alanda Avrupalıların, çok taraflılığa ilişkin güzel bir karnesi yoktur. Avrupalıların, ekonomik meselelerde tek taraflı ve zaman zaman, var olan yasal düzenle uyuşmayan şekillerde faaliyette bulunduğu pek çok alan vardır. AB, kendisine karşı getirilen aleyhte kararlara, muzlarla ilgili olarak dokuz yıl, sığır hormanları konusunda, daha da uzun bir süre boyunca karşı geldi. Genetik değişikliğe uğratılmış yiyeceklerle ilgili olarak, WTO'nun sağlık ve bitki sıhhati kurallarıyla uzlaştırılması oldukça güç olan ihtiyati bir karar bildiriminde bulundu. Gerçekten de, genetik değişikliğe uğratılmış yiyeceklerle ilgili olarak Avrupalılar, Birliğin belirlediklerinden farklı standartlar koyan üye devletlerle birlikte kendi kurallarını ihlal etmiş oldular. Mario Monti yönetimindeki Avrupa Rekabet Komisyonu, Amerikan şirketleri General Electric ve Honeywell'in birleşmesine başarıyla engel oldu. Anlaşma, Amerikalı ve Kanadalı taraflarca, AB'nin sadece Avrupa'nın özel çıkarlarını kollayacak tarzda davrandığı konusunda şüphe uyandıran yollardan onaylanmıştı. Son olarak AB, bilginin gizliliğine ilişkin kurallarını, güvenli liman düzenlemeleri vasıtasıyla Birleşik Devletler'e ihraç etmekte başarılı olmuştur.

Bu nedenle, Avrupalıların çok taraflılıkla ilgili olarak, Birleşik Devletler'in ekonomik sorunlar karşısında gösterdiği başarıdan, esasen daha başarılı olduklarını iddia etmek güçtür. Hukuk temelli uluslararası bir düzenin önemini savunmalarına karşın, her iki taraf da, uygun göründüğünde uluslararası kuralları ihlal etmişlerdir. En kötü durumda olan alan, Birleşik Devletler'in ve Avrupalıların sağladıkları sübvansi-

yonların fakir ülkelerdeki yerli üreticilere büyük maliyetler getirdiği tarım alanıdır. AB Ortak Tarım Politikası'nın getirdiği yardım maliyetleri uzun yıllardır biliniyordu ve bu meblağ, Afrika, Ortadoğu ve başka bölgelerdeki ülkeler için, yüz milyonlarca dolarlık gelir kaybına eşitti. Birleşik Devletler, tarıma çözüm getirebilecek Doha Round ticaret görüşmeleri için bastırırken, 2002'de, yerli Amerikalı üreticilere yönelik koruma ve sübvansiyonları büyük oranda artıran bir tarım kanun tasarısı çıkarttı. Örneğin, bir Afrika ülkesi olan Mali, Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı'ndan yıllık 37 milyon dolarlık bir bağış alıyor ama kanun tasarısındaki yeni sübvansiyonların sonucu olarak, pamuk gelirlerinde 43 milyon dolarlık bir kayıp yaşayacak (Edmund L. Andrews, "Zengin Ülkeler Ticari Engeller Dayatmakla Eleştiriliyor" New York Times, 30 Eylül 2002).

Tek taraflılıkla ilgili en ciddi tartışmalar, güvenlik alanında yapılıyor ve 11 Eylül'den bu yana gündemi belirliyor. Birleşik Devletler, Irak'a askeri harekatta bulunmak için Birleşmiş Milletler'den izin istemenin zorunlu olmadığını ima ettikten sonra, yine de Eylül 2002'de Güvenlik Konseyi'nin desteğini istedi. Sonbahar boyunca da, WMD stoklarının tespit ve imhasını emreden daha önceki kararların uygulanmasında Irak'ın işbirliği yapması taleplerini yineleyerek, sonunda B.M. Güvenlik Konseyi'nin 1441 sayılı kararı için oy birliği sağladı. Birleşik Devletler, Irak'ın, uluslararası kanunları –hem daha önceki silahsızlanma kararlarını hem de 1441 sayılı kararı– çiğnemekte olduğunu tespit etmek bakımından görece sağlam temellere dayanıyordu. Fakat Bush yönetimi, Güvenlik Konseyi'nden gelebilecek hayır cevabını kabul etmeyeceğini ve veto hakkına sahip daimi üyelerin görüşlerinden bağımsız olarak Irak'a askeri harekatta bulunabileceğini de açıkça ortaya koydu.

Burada söz konusu olan mesele, egemenlik ve güvenliğe ilişkin kurallar açısından önemlidir. Birleşmiş Milletler Şartı'nın 51. maddesi, üyelerin meşru müdafaa adına tek taraflı olarak askeri harekat başlatmasına izin verir; bu da kolaylıkla, bir ülkenin ani bir askeri saldırıyla karşı karşıya kaldığında önce davrandığı durumları kapsayacak şekilde yorumlanabilir. Irak, bu başlık altında yer almıyordu ve Bush yönetimi, eylemlerini 51. maddenin tanıdığı muafiyete dayanarak doğrulamaya çalışmadı. Irak, Birleşik Devletler için ani bir tehdit oluşturmuyordu; Irak'a karşı bir askeri harekat, önce davranılmış savaştan çok önleyici savaş kategorisine giriyordu. Birleşik Devletler, WMD'ler ve özellikle de nükleer silahlar "şişeye geri tıkılması zor bir cin gibi" oldukları için, özel bir sorun teşkil ettiğini kayda değer bir hakkaniyetle ortaya koydu. Öte yandan, bu çeşit tehditlerin beklentisi içindeki ülkelerin önleyici savaş başlatma hakları, uluslararası ilişkiler açısından güzel bir genel ilke olamaz. Rusya ya da Çin böyle bir genel ilkeden bahsedecek olsa, Birleşik Devletler muhakkak itiraz ederdi. Amerika'nın istediği şey aslında, devletler topluluğunun, bu şekilde davranabilme yetkisini sadece kendisine devretmesiydi.

Birleşik Devletler ve Avrupa arasındaki bu farlılıkların daha çok, bu özel yönetim şeklinin, müttefikleri beceriksizce idare etmesinin bir sonucu olduğunu öne sürmek mümkündür. Avrupalıların Birleşik Devletler'le ilgili duydukları rahatsızlıkların çoğu, üslupla ilgili sorunlardan ve Bush yönetiminin, daha önceki yönetimlerin yaptığı tarzda danışma, açıklama, meşrulaştırma ve ikna etme konusundaki tuhaf beceriksizliğinden kaynaklanmaktadır. Bush yönetimi, NATO temsilcileri için verilen bir yemekte Kyoto Protokolü'nden çekildiğini öylece duyurmak yerine, Clinton yönetiminin yaptığı gibi, bu sürüncemenin onaylanmasını Kongre'ye bıraka-

bilirdi. Avrupalılar, ne Başkan Bush'un Ocak 2002'deki Ulusa Sesleniş konuşmasında kullandığı "kötülük ekseni" ifadesindeki dini söylemini, ne de bu genel politika değişikliğinin bir ön bildirim ya da açıklama olmaksızın uçakta yapılmasından haz etti. Birleşik Devletler, uluslararası kabulleri keyfince şekillendirmekte güçlü taktiklere başvurmak ve son anda bu kabullerden öylece uzaklaşmak konusunda tutarlı bir tavra sahip olmuştur. Rio Paktı'nda, Kyoto'da ve ICC'de de sürdürülen bu tavrın isim hakkı gerilere, Milletler Cemiyeti'ne ve Woodrow Wilson'a kadar uzanır.

Gündemdeki tartışmaları vurgulamak, Birleşik Devletler ve pek çok Avrupa ülkesi arasında, uluslararası düzeydeki demokratik meşruiyetin kaynaklarına ilişkin ilkede var olan çok daha temel bir farklılığa işaret ediyor. Basitleştirerek ya da şematik de olsa ortaya koymak gerekirse, Amerikalılar anayasalcı demokratik ulus-devletten daha öte hiçbir demokratik meşruiyet kaynağı tanımamak eğilimindedir. Öyle ki, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütlerin meşru olması, bunların, demokratik çoğunluğun bu örgütlere meşruiyet tanıdıkları müzakereci, hükümetler arası bir sürece uygun olarak kurulmuş olmaları sebebiyledir. Bu çeşit bir meşruiyet, sözleşmeci taraflarca her an askıya alınabilir; uluslararası kanunlar ve örgütlerin, egemen ulus devletler arasındaki bu çeşit iradi bir uzlaşmadan bağımsız olarak hiçbir geçerlikleri yoktur.

Avrupalılar ise tersine, demokratik meşruiyetin, herhangi bir ulus-devletten çok daha geniş olan uluslararası toplumdan kaynaklandığına inanmak eğilimindedir. Bu uluslararası toplum, somut olarak tek bir küresel, demokratik anayasal düzende vücut bulmamakla birlikte, var olan uluslararası kurumlara meşruiyet bahşeder ki bunlar, uluslararası toplumun kısmen simgelenmiş şekli olarak değerlendirilir. Dolayısıyla, eski Yugoslavya'daki barış gücü, özel olarak hükümetler ara-

sında yapılmış bir düzenleme olmaktan çok uluslararası toplumun irade ve normlarının ahlaki bir ifadesidir.

Avrupalıların uluslararası meşruiyet anlayışları pek çok açıdan, ulus-devlet düzeyindeki meşruiyet anlayışlarıyla paralellik gösterir. Nettl (1968) ve Huntington'ın (1981) işaret ettiği gibi, pek çok ülke, özellikle de Kıta Avrupası'ndakiler, vatandaşların özel çıkarlarının üstünde yer alan kamu çıkarının koruyucusu olan bir devlet kavramına sahip olagelmişlerdir. Bu devlet, ulusun ortak çıkarlarıyla ilgili daha yetkin görüşlere sahip olmaları dolayısıyla, kimi zaman halk iradesine karşı duran, genellikle profesyonel ve kalıcı bir bürokraside cisimleşir. Birleşik Devletler'de var olan devletin Locke yanlısı liberal kavranışı ise tersine, toplumu oluşturan bireylerin çıkarlarının toplamından ayrı olan hiçbir kamu çıkarı tanımaz. Devlet halkın hizmetkarıdır ve halk tarafından demokratik yollarla onaylananın dışında herhangi bir ortak çıkar görüşüne sahip değildir. 2. bölümde belirttiğim gibi, demokratik kamuoyu, bazı kritik kararlar için devlete yürütme yetkisi verebilir ama devlet esaslı hiçbir muhtariyete sahip değildir.

Bu fikirler uluslararası düzeye uygulandıklarında, Avrupalıların, çok çeşitli uluslararası örgütleri nasıl olup da tek tek ulus-devletlerin isteklerinden bağımsız ve bu isteklerin üstündeki küresel ortak bir faydanın bekçisi olarak görme noktasına geldiklerini anlamak kolaydır. Tıpkı devletin ulusal düzeyde, kamu faydası için karar vermekte kayda değer bir muhtariyeti elde bulundurmalarında olduğu gibi, Avrupalılar da, küresel ortak çıkarların belirlenmesinde, uluslararası kurumlara daha ziyade yetki tanıma eğilimindedir. Birleşik Devletler için ise tersine, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yetki devri çok daha kısıtlıdır. Eğer, belli bir uluslararası kurum, demokratik yollarla kurulmuş ulus-devletin çıkarlarına hizmet etmezse, o devlet, o uluslararası kuruma

olan katılımını sınırlandırma ya da geri alma hakkına sahiptir (Rabkin 1998).

Uluslararası meşruiyet konusunda, Birleşik Devletler ve Avrupalılar arasındaki bu farklılığın var olmasının çeşitli sebepleri vardır. Robert Kagan (2003), bunun Birleşik Devletlerin Avrupa üzerinde sahip olduğu göreli güce dayandığını öne sürmüştü. Kagan, Avrupalı devletler, uluslararası kanun ve normları severler, çünkü Birleşik Devletler'den daha zayıftırlar; Birleşik Devletler de tek taraflılığı sever, çünkü bu devlet, herhangi bir devletten ya da (AB gibi) devlet topluluğundan, sadece askeri güç bakımından değil, ekonomik, teknolojik ve kültürel olarak da daha güçlüdür diyor.

Ötekileri etkilemekten çok onların suyuna giden küçük ya da zayıf devletlerin, daha güçlü ulusların kısıtlandığı bir normlar, kanunlar ve kurumlar dünyasında yaşamayı doğal olarak tercih etmeleri elbette ki yadsınamaz. Bunun tersine, Birleşik Devletler gibi bir "tek süpergüç", açıktır ki, hareket özgürlüğünün mümkün olduğunca az engellendiğini görmek isteyecektir.

Güçlerdeki farklılığı vurgulamak, bu farklılıkların neden var olduğu sorusunun cevabını istemektir. AB, 375 milyonluk bir nüfusu barındırır ve 9.7 trilyon dolarlık bir GSYH'ye sahiptir, Birleşik Devletler'in ise 280 milyonluk bir nüfusu ve 10.1 trilyon dolarlık bir GSYH'si vardır. Avrupa, kendisini Birleşik Devletler'le eşit düzeye çıkarabilecek şekilde savunmaya para harcayabilir elbette, ama bunu yapmamayı tercih ediyor. Avrupa, topluluk olarak savunmaya, güç bela 130 milyar dolar harcıyor ki bu miktar, düzenli olarak azalıyor, Birleşik Devletler ise savunmaya 300 milyar dolar harcıyor ve bunun belirli bir yükselişe geçmesi bekleniyor. 2002'de Avrupa, muhafazakâr bir yöne sapmasına rağmen, sağcı ya da merkez sağdan hiçbir aday, savunma harcamalarının önem-

li ölçüde artırılması zemininde bir kampanya düzenlemiyor. Elbette ki, Avrupa'nın gücünü açımlama becerisi, cari uygulamadaki AB karar alma sisteminin ortaya çıkardığı kolektif hareket etme sorunları yüzünden büyük ölçüde zayıflamış durumda ama daha büyük, istifade edilebilir bir askeri güç yaratma zafiyeti açıkça politik ve normatif bir meseledir.

Bu normatif farklılığın sebepleri kuşkusuz, savaş sonrası Avrupa projesinin tam da özünde yatıyor. 2. Dünya Savaşı'nın sonunda Batı Avrupa devletleri, yirminci yüzyıldaki iki dünya savaşında başlarını belaya sokan şeyin, tam olarak ulusal egemenliğin kontrolsüz kullanılması olduğuna karar verdiler (Ikenberry ve Hall 1989). 1950'lerden bu yana kendileri için kurmakta oldukları, Avrupa Birliği dedikleri bu ev, egemenlikleri, çeşitli kurallar, normlar ve bir daha kontrolden çıkmalarına engel olacak düzenlemeler çerçevesine sokmak yönünde bilinçli bir niyet taşıyordu. Kupchan (2002), AB'nin bir güç toplama ve bu gücü Avrupa sınırlarının ötesine yansıtma mekanizması olduğunu ileri sürüyor. Bu görüş neredeyse kesin olarak yanlıştır: Çoğu Avrupalı, AB'nin amacını, hep birlikte güç politikalarının ötesine geçmek olarak görüyor. Dolayısıyla, merkezi bir erk ve askeri bir güç toplama becerisi etrafında kurulmuş modern devlet fikrini yaratan bu kıta, devlet olmanın asıl özünü kimliğinden silmiş oldu. Peter Katzenstein'ın (1997) göstermiş olduğu gibi, savaş sonrası kimliklerin bir çeşit egemenlik karşıtı proje etrafında şekillendiği Almanya'da durum budur. Alman hareket serbestisi bundan böyle, başta AB olmak üzere diğer uluslararası örgütler ve Birleşmiş Milletler de dahil, çok katmanlı uluslararası zorlamalar çerçevesinde sınırlandırılacaktı. Almanlar, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra uzun yıllar, çocuklarının futbol maçlarında Alman takımları için yüksek sesle tezahürat yapamayacaklarını ya da Alman bayrağı sallayamayacaklarını dü-

letler'den "yüksekte parlayan şehir" olarak bahsederken, sözlerinin pek çok Amerikalı üzerinde büyük bir etkisi vardı. Bu duygu kimi zaman, kendi ulusal çıkarlarını, bütün olarak dünyanın çıkarlarıyla karıştırmak gibi Amerikalılara has bir eğilime yol açar.

Avrupa'nın –bu açıdan, Japonya gibi gelişmiş Asyalı toplumların da– durumu çok farklıdır. Avrupalılar ve Japonlar, demokratikleşmelerinden çok uzun zaman önceye uzanan ortak bir tarihe sahiptirler. Çok çeşitli rejimlerin geliş gidişlerine şahit oldular ve bu rejimlerden bazılarının oldukça utanç verici eylemlerden sorumlu olduğu hafızalara kazınmıştır. Fransa, ve farklı bir yoldan İngiltere, dünya çapmda ulusal bir misyon sahibi olduklarına inanmayı sürdürmelerine karşın, pek az sayıdaki Avrupalı ülkenin kendi siyasal kurumlarına, dünyanın geri kalanı tarafından izlenecek evrensel bir model gözüyle baktıkları rahatlıkla söylenebilir. Gerçekten de, çoğu Avrupalı, ulusal kurumlarına, uluslararası olanlardan çok daha düşük düzeyde meşruiyete sahip kurumlar gözüyle bakarlar; AB'nin konumu ise bu ikisi arasında bir yerdedir.

ULUS-DEVLETİN ÖTESİNDE

Amerikalılar ve Avrupalılar, uluslararası düzeydeki meşruiyetin kaynağına ilişkin farklı görüşlere sahiptirler; Amerikalılar, bu kaynağın anayasal ulus-devlet içindeki demokratik çoğunluğun iradesinden çıktığına inanırlar. Avrupalılar ise bunun, tek tek ulus devletlerin kanunlarından ya da iradelerinden daha çok, üstün adalet ilkelerine dayandığına inanmaya eğilimlidirler. Her iki taraf da, kendi ulusal tarihlerinde derinlere kök salmış nedenler yüzünden bu şekilde düşünür ve bu nedenler oldukça anlaşılabilir şeylerdir.

Avrupalıların görüşü soyut anlamda doğrudur ama pratikte yanlıştır. Çoğu Avrupalı, evrensel liberal değerlerin ger-

çek savunucularının Amerikalılar değil kendileri olduklarını, çünkü bu değerlere, var olan demokratik ulus-devletlerde somutlaşmış şeklinden bağımsız olarak inandıklarını iddia ederler. Egemen liberal demokrasiler tarafından verilen usule uygun kararlar, mutlaka adil ya da bu yüksek ilkelerle uyumlu olmak durumunda değildir. Demokratik çoğunluk, diğer ülkelere korkunç şekilde muamele etmeye ve kendi demokratik düzenlerinin temeli olan insan haklarını ve uluslararası normları ihlal etmeye karar verebilir. Gerçekten de, Lincoln-Douglas tartışması bu belirgin nokta üzerineydi. Douglas, karar halkın iradesini yansıttığı sürece, insanların verdiği oyların köleliğin lehine ya da aleyhine olmasını önemsemediğini iddia ediyordu. Lincoln ise tersine, köleliğin, Amerikan rejiminin üstüne bina edildiği insanların eşitliği ilkesini ihlal ettiğini söylüyordu. Bir demokrasinin icraatlarının meşruiyeti, son noktada demokratik usullere uygunluğa değil, yasal düzenin üstünde yer alan ahlaki alandan kaynaklanan öncelikli hak ve normlara dayanır.

Avrupanın bakış açısındaki sorun, kuramsal olarak var olması gereken bu çeşit üstün bir liberal demokratik değerler alanının, herhangi bir uluslararası örgütte son derece kusurlu bir şekilde vücut buluyor olmasıdır. Meşruiyetin ulus-devlet düzeyindeki somut, meşru bir demokratik kamuoyundan yukarıya iletilmesinden çok soyut bir uluslararası düzeyden aşağıya bahşedilmesi gerektiği fikri, böylelikle uluslararası iradeyi kendi tercihleri doğrultusunda yorumlama özgürlüğüne sahip olan seçkinlerin istismarına fiilen davetiye çıkarır.

Avrupalı bakış açısıyla ilgili ikinci önemli pratik sorun, uygulatma sorunudur. Günümüz küreselleşen dünyasında bile, egemen ulus-devletlere özgü olan tek güç, kanunları uygulatma gücüdür. Her ne kadar, var olan uluslararası kanun ve örgütler, uluslararası toplumun iradesini (her ne demekse) tam

olarak yansıtıyor olsa da, kanunları uygulatma, genel olarak ulus-devletlerin alanına girer. Avrupa kaynaklı ulusal ve uluslararası kanunların pek çoğu tamamen uygulanamaz olan sosyal politika temenni listelerinden ibarettir. Avrupalılar bu çeşit kanunları, bunların toplumsal amaçların bir ifadesi olduklarını söyleyerek meşrulaştırıyorlar; Amerikalılar ise, bana göre haklı olarak, bu tip uygulanamaz emellerin bizzat hukuk düzeninin altını oyduğunu söyleyerek karşılık veriyorlar.

Aynı uygulatma sorunu, uluslararası düzeyde de mevcuttur. "Uluslararası toplum", her türlü uygulatma becerisi bütünüyle tek tek ulus-devletlerin icraatlarına bağlı olduğu ölçüde hayalidir. Otonom bir Birleşmiş Milletler ya da gerçekte bir Avrupa ordusu mevcut değildir. Yürürlükteki ciddi güvenlik sorunlarıyla uğraşan her uluslararası örgüt (çatışma sonrası barış misyonlarının aksine), kolektif hareket etmekle ilgili felç yaratan sorunlarla karşılaşır. Soğuk Savaş boyunca bu sorunlar, BM Güvenlik Konseyi'nin kanunları uygulatmaya yönelik anlamlı icraatlarda bulunmasını engellemeye yetti; bunun tek istisnası, yanlış anlaşılan Sovyet boykotunun, BM'in müdahale izni vermesine yol açtığı Kore Savaşı'dır. AB ve NATO gibi ideolojik olarak BM'den daha az çeşitliliğe sahip örgütler için bile, kararlı kolektif eylemin başarılması son derece zor olmuştur. 1990'lar boyunca, bunun tek istisnası birinci Körfez Savaşı ve Kosova'dır; kaldı ki bu iki durum da, Birleşik Devletler'in baskın liderlik konumunu benimsemeden ve gönülsüz müttefikleri zorlamadan gerçekleşemezdi.

1990'lı yıllardaki Balkan tarihi, Avrupa'nın uluslararası eyleme ilişkin görüşlerindeki zayıflığı ortaya koyuyor. AB ülkelerinin hepsi, Miloseviç yönetimindeki Sırbistan'ın, Bosna ve Kosova'daki ciddi insan hakları ihlallerinin kaynağını oluşturduğu, çatışmanın Avrupa için büyük bir istikrarsızlık sebebi olduğu ve bölgeye düzen ve adalet getirmenin büyük ölçü-

de Avrupa'nın sorumluluğunda olması gerektiği hususunda hemfikirdi. Aslında Avrupalılar, bölge üzerine (Bosnalılardan çok Sırpların işine yarayan) ambargo koyarak ve barış güçlerini bölgeye yollayarak müdahalede bulundular. Bununla beraber, yapamadıkları şey, Miloseviç'i devirecek, Sırbistan'ı demokratikleştirecek ve böylelikle sorunu kökünden halledebilecek sonuç alıcı bir askeri gücü bir araya getirme kararını kolektif olarak vermekti. Aslında, Avrupalı barış gücü savaşmaya niyetli olmaması nedeniyle soruna katkıda bulundu; Serebrenika gibi bölgelerde rehin alındılar ve kurtarılmaları gerekti. Askeri gücü geleneksel yollardan, kararlılıkla kullanma iradesi gösteren devletlerin (Bosna'da Hırvatlar, Kosova'da Amerikalıların) harekatı sonucunda, ancak, Sırp egemenliği sona erdi ve Balkanlara istikrar getirildi.

Robert Kagan, sorunu aşağıdaki gibi ortaya koyuyor. Avrupalılar, tarihin sonunda –yani, kanunlar, normlar ve uluslararası anlaşmalarla, gittikçe artan bir başarıyla yönetilebilen fazlasıyla barışçı bir dünyada– yaşadıklarına gerçekten inanırlar. Bu dünyada, güç politikaları ve bildik reelpolitik, geçersiz hale gelmiştir. Amerikalılar ise tersine, halen tarih içerisinde yaşadıklarını ve Irak, El Kaide, Kuzey Kore ve diğer şer güçlerin tehditleriyle başa çıkmak demek olan, geleneksel güç politikalarını kullanmak gerektiğini düşünürler. Kagan'a göre, Avrupalılar kısmen haklıdır: Gerçekten de AB içinde, kendileri için tarihin sona erdiği, egemenliğin yerini ulus üstü bir örgüte bıraktığı bir dünya yarattılar. Bununla birlikte Avrupalıların anlamadıkları şey, Avrupa rüyasının barış ve güvenliğinin son noktada Amerikan askeri gücü tarafından sağlandığıdır.

Devlet olma, bir başka yönden de aşınmaya uğramıştır. Ulus-devletlerden çeşitli yönetim fonksiyonlarını devralacak şekilde planlanan, bir dizi çokuluslu ve uluslararası örgüt ortaya çıktı. Örgütlerin bunu fiilen gerçekleştirme bece-

rileri, büyük oranda farklılık gösterir. Teknik işlerle uğraşan ve standart belirleyen şaşırtıcı çeşitlilikteki örgütler, uyulabilen ve küresel verimliliği büyük oranda artıran uluslararası kurallar üretmektedir. Daha politik bir yapıya sahip olan diğerleri, ulus-devletin meşruiyetini, yerine etkin uluslararası kurumlar koymaksızın aşındırma eğilimindedir. Birleşik Devletler'in Irak'a yaklaşımının doğru olup olmadığı tartışmaya açıktır ama zayıf ya da başarısız devletlerin dünyasında, güvenliğe duyulan ihtiyaçla, uluslararası kurumların bu ihtiyacı karşılama becerisi arasında ciddi, potansiyel bir uyumsuzluk vardır ve duruma özgü şartların dikkatleri bu olgudan uzak tutmasına izin vermemeliyiz.

Irak üzerindeki tartışmaların çoğu, dünyanın Bush yönetiminin söylediği kadar tehlikeli olup olmadığı veya Irak ve Kuzey Kore gibi ülkelerin sebep olduğu tehditlerle başka şekillerde daha iyi başa çıkılıp çıkılamayacağı şeklindeki ampirik soru etrafında dönmektedir. (Olgusal bir cevabın var olması anlamında ampirik bir sorudur bu; yine de bu cevap, şu an sahip olduğumuz bilgi temelinde, bizim için bilinemez olabilir.) Bir devletin nükleer silahlar ürettiğini ve bunları, bir başka devletin topraklarında kullanmak üzere teröristlere vermek kararında olduğunu, bu başka devletin de kendini müdafaa için uluslararası kurumlara güvenmemesi gerektiğini kimse iddia edemez. Öte yandan, eğer bu tehdit ciddi ölçüde abartılıyorsa, o zaman Amerika'nın önleyici karşılığı, kendiliğinden küresel istikrarsızlığın temel kaynağı haline gelebilir.

4

Daha Küçük Ama Daha Güçlü

Bir kuşaktan fazla zamandır, dünya politikasındaki eğilim, devletin küçültülmesi yönünde olmuştur. Bu eğilimin, hem normatif hem de ekonomik olan sebepleri vardır. Yirminci yüzyıldaki pek çok devlet fazlasıyla güçlüydü: İnsan topluluklarının tiranı oldular ve komşularına saldırılarda bulundular. Diktatörlükle yönetilmeyenler, ekonomik kalkınmayı sekteye uğrattılar ve devlet sahasının aşırı boyutları sebebiyle, çeşitli verimsizlikler ve işleyiş bozuklukları ürettiler. Bu yüzden eğilim, devlet sektörlerinin boyutunu küçültmek ve bunları, doğru düzgün ayrışmamış piyasa ve sivil toplum faaliyetleriyle ikame etmek olmuştur. Aynı zamanda, küresel ekonomideki büyüme, bilginin, sermayenin ve daha az oranda olmakla beraber işgücünün dolaşımını artırmak suretiyle, egemen ulus-devletlerin egemenlik yetkisini aşındırmaya başlamıştır.

Bu değişiklikler genel olarak, fayda yaratmaya yönelikti. Ulus-devlet sahasını daraltma gündemi, hâlâ, dünyanın pek çok yerinde geçerli olmaya devam ediyor. Japonya'da 1990'lar boyunca yaşanan durgunluk ve yirmi birinci yüzyılda Avrupa'nın çoğu refah devletinde ortaya çıkacak olan sosyal güvenlik krizleri, bu ülkelerde, ekonomiye yapılan devlet müdahalesinin ve regülasyonun aşırılığıyla ilişkilidir.

11 Eylül sonrası dönem için, küresel politikadaki temel mesele, devletin nasıl küçültüleceği değil nasıl yapılandırılacağıdır. Tek tek toplumlar ve küresel topluluk için, devletin güçten düşmesi bir ütopyanın değil bir felaketin başlangıcıdır. Fakir ülkelerin karşı karşıya oldukları ve ekonomik kalkınma olanaklarının önünü tıkayan hayati bir sorun da, kurumsal gelişmelerinin yetersiz düzeyidir. Bu ülkelerin kapsamlı devletlere ihtiyaçları yok, ama elzem devlet faaliyetlerini sınırlı bir saha içerisinde gerçekleştiren güçlü ve verimli devletlere ihtiyaçları var.

Uluslararası sistemde, devlet olma, çeşitli nedenlerle saldırıya uğramıştır ve fiilen aşındırılmıştır. Devletler, az gelişmiş dünyanın her köşesinde zayıftır ve Soğuk Savaş'ın sonu, Avrupa'dan Güney Asya'ya kadar bir dolu başarısız ve sorunlu devletin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu zayıf devletler, uluslararası düzen için tehdit oluşturmaktadırlar, çünkü ciddi insan hakları ihlallerinin ve çatışmaların kaynağıdırlar ve ayrıca, gelişmiş dünyaya etki edebilen yeni tür bir terörizmin potansiyel yaşama alanı haline gelmişlerdir. Bu devletleri, çeşitli ulus-inşa şekilleri vasıtasıyla güçlendirmek, uluslararası güvenlik açısından hayati bir görev haline gelmiştir fakat pek az sayıdaki gelişmiş ülke bu görevin üstesinden gelmiştir. Dolayısıyla, devlet inşasını gerçekleştirmenin daha iyi öğrenilmesi, geleceğin dünya düzeni açısından esastır.

Büyük güçlerin çatıştığı bir dünyaya geri dönmek istemememize karşın, güç ihtiyacının farkında olmamız gerekir. Devletlerin ama sadece devletlerin yapabileceği bir şey vardır ki, o da, meşru gücü anlamlı bir şekilde toplamak ve bir araya getirmektir. Bu güç, yurtiçinde bir hukuk düzenini yürürlüğe koymak ve aynı şekilde dünya düzenini uluslararası düzeyde korumak için şarttır. "Egemenliğin günbatımı"nı öne sürenler –ister sağ kanatta, serbest piyasaların savunucuları;

ister sol kanatta, çok taraflılık yandaşları olsunlar– günümüz dünyasında ulus-devlet egemenliğinin yerini neyin alacağını açıklamak zorundadırlar (bkz. Evans 1997). Bu boşluğu fiilen doldurmuş bulunanlar, çokuluslu şirketler, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler, suç kartelleri, terörist gruplar ve benzerleri gibi, belli oranda güce ya da meşruiyete sahip olan fakat aynı anda ikisini birden nadiren bünyesinde barındıran kuruluşlardan oluşan renkli bir koleksiyondur. Net bir cevabın yokluğunda, ulus-devlet egemenliğine geri dönmekten ve bir kez daha devleti nasıl daha güçlü ve verimli kılabileceğimizi anlamaya çalışmaktan başka seçeneğimiz yok.

Öte yandan, ulus-devletle bir arada düşündüğümüz geleneksel askeri güç şekli bunların ihtiyacına yanıt vermekte açıkça yetersizdir. Avrupalılar, ulus inşası gibi geçerli olan, yumuşak güç çeşitlerinin var olduğu konusunda haklıdırlar. Ülkeler, sadece kendi sınırları içinde değil, aynı zamanda diğer tehlikeli ve düzensiz devletler için de, devlet kurumları inşa etme becerisine sahip olmalıdır. Eskiden bunu, bir ülkeyi işgal ederek ve onu idari yönden imparatorluklarına dahil ederek yaparlardı. Bugün, demokrasiyi, öz-yönetimi ve insan haklarını savunduğumuzu ve başka halkları yönetme çabasının emperyal değil geçici bir emel olabileceğini vurguluyoruz. İmkansızı başarma konusunda Avrupalıların Amerikalılardan daha fazla şey bilip bilmediklerini zaman gösterecek. Her şekilde, devlet-inşası sanatı, dünya düzeninin sürdürülmesi için gereken geleneksel askeri gücü toplama becerisi kadar ulusal gücün önemli bir anahtar bileşeni olacaktır.

Notlar

1 Devlet Olmanın Eksik Boyutları

1 Bu veri tabanına, Monty Marshall ve Keith Juggers tarafından başvuruluyor ve www.cidcm.umd.edu/inscr/polity adresinden ulaşılabilir.

2 Bu, Güney Kore'nin Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'ne (OECD) katıldığı sıralarda ve 1990'ların başındaki Tayland zirvesinde, örneğin sermaye hesaplarının zamansız liberalleştirilmesiyle ilgili küçük bir tehlike işareti baş gösterdiğinde, Clinton yönetiminin sahip olduğu düşünme şeklini yansıtıyor. (Bakınız, David Sanger ve Nicholas Kristof, "How U.S. Wooed Asia To Let Cash Flow In," New York Times, 16 Şubat 1999, BölümA, s.1).

3 Bazı vergilendirme çeşitleri bariz olarak büyüme için zararlıdır; gümrük tarifeleri ve uluslararası ticarete konan diğer vergiler gibi. (Dünya Bankası 2002)

4 Daha güncel bir örnek durum, Department of Homeland Security'nin –Birleşik Devletler'de 1970'lerden beri kabine düzeyinde kurulan ilk şube– 11 Eylül saldırılarına karşılık olarak oluşturulmasıdır.

5 On dukuzuncu yüzyılda, Avrupalı ve Amerikalı borç verenler, tahsilat için gamhotları yolladıklarında bu iki dış baskı çeşidi bir araya gelmişti.

2 Zayıf Devletler ve Kamu İdaresindeki Kara Delik

1 İktisatçıların örgüt kuramına yaklaşımlarının tarihiyle ilgili genel bir bakış için, bakınız Furubotn ve Richter (1997, Bölüm 8) ve Moe (1984).

2 Kamu tercihleri kuramsal çerçevesinin bir problemi de, bürokrat ya da kamu görevlileri için neyin öz çıkar olduğu sorusudur. Bu kuramın kimi yorumlarına göre, ücretle, ikramiyeyle ve iş güvencesiyle ilgili olan bu çıkar oldukça sınırlıdır. Fakat bürokratik öz çıkarların, söz konusu kuruluşun uzun vadeli çıkarlarına hizmet etmek bakımından ya da kaçınılmaz olarak kuramsal çıkarlarca belirlenen uzun vadeli kariyer planlarıyla ilgili olarak, genellikle daha geniş şekilde yorumlandığı da bir gerçektir.

3 Enron, Worldcom ve 1990'daki sözde teknolojik atılımın bitişiyle birlikte diğer şirketlerde yaşanan skandalların ortaya koyduğu gibi, bu yaklaşımın birtakım dezavantajları vardır. Stok maliyetleri, yönetimin gösterdiği çabanın kesin ölçütü olamayacak kadar çok sayıda faktörün yansımasıdır ve bu faktörlerin pek çoğu yöneticilerin denetiminde değildir.

4 Yine de Piore ve Sabel (1984) bunun teknolojik açıdan zorunlu bir tercih olmadığını savunarak, küçük çaplı zanaatçı imalathaneleri 20.yüzyılın endüstriyel koşullarında hayatta kalabilirdi dediler.

5 Modern iktisadın, norm üretmek ve kişisel faydalarını maksimize etmek üzere bireylerin merkezden bağımsız olarak, kendi aralarında rasyonel etkileşimlere girme şekillerini vurgulayan kendine özgü bir normlar kuramı vardır (Ellickson 1991). Bu kuramın sorunu, normların gelenekten dine ve alışkanlıklara kadar çok farklı, rasyonel olmayan kaynaklarının olmasıdır.

6 Yine de, böyle bir yaklaşımın mümkün olduğunu akla getiren küçük bir örnek bulunuyor. Washington'da, dünya çapında demokrasinin gelişmesine yardımcı olmak amacıyla 1970'lerde kurulmuş olan. National Endowment for Democracy (NED) isimli, kısmen hükümete bağlı bir örgüt mevcuttur. NED'in (2002 vergi yılında) 30 milyon dolarlık, Washington standartlarına göre küçük bir bütçesi vardır; bütçenin bir kısmı doğrudan doğruya dağıtılır, bir kısmı da, Demokratik Parti, Cumhuriyetçi Parti, Birleşik DevletlerTicaret Odası ve AFL-CIO'ya bağlı dört ayrı örgüte bölüştürülür. (Bu örgütler sırasıyla, The National Democratic Institute, The International Republican Institute, The Center for International Private Enterprise ve The Labor Solidarity Center'dır.) NED'in yardım modeli, ondan daha büyük ve maddi gücü daha fazla olan bir benzeri USAID'ınkinden oldukça farklıdır. NED ve onun dört Amerikalı bağışçısı, parayı, birkaç bin dolardan birkaç yüz bin dolara değişen küçük miktarlar halinde doğrudan doğruya, belli bir amacı gerçekleştirmek için kaynak arayan çeşitli siyasal partilere, hükümet dışı örgütlere, kadın örgütlerine, sendikalara, meslek örgütlerine ve diğer sivil toplum örgütlerine dağıtır. Ne NED ne de bağışçıları gerçekte herhangi bir şey işletirler. Yönetici üst kadro, sadece bağışçıları incelemekle ve bağışçıların, başarmak için yola çıktıkları görevleri yerine getirirken hesap verebilir olduklarını takip etmekle uğraşır.

Bu teslimat modeli, USAID'ın ve diğer uluslararası yardım kuruluşlarınınkinden çok farklıdır. Onlar genelde yüz milyonlarca dolar tutarındaki projelere para temin ederler ve yerel ülkeler içinde büyük yardım altyapıları yaratırlar. USAID, üst kadroya ve -çoğu ABD kökenli- müteahhitlere büyük miktarda para harcaması ve müşteri ülkelerdeki gruplara doğru-

dan giden yardımın görece daha sınırlı kalması dolayısıyla kötü bir ün kazanmıştır.

NED, kapasite inşası açısından hiçbir şekilde mükemmel bir model değildir; vekalet sistemi çok geniş kapsamlıdır ve sahip olduğu kaynaklar asli göreve marjinal bir katkıdan fazlasını sağlayamayacak kadar küçüktür. Zaten, hükümet kuruluşlarından çok siyasal partiler ve sivil toplumun gelişimine odaklanır, ancak, bazı genel ilkeler önerir : Yerel gruplar başından sonuna kadar projelerini tasarlamak ve uygulamaktan sorumludurlar ve denetimi yabancı sermayedarlara bırakmadan kaynakları doğrudan doğruya kabul ederler.

Kaynakça

Akerlof, George A. 1982. "Labor Contracts as Partial Gift Exchange," *Quarterly Journal of Economics* 47 (4): 543-69.

——. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.

Alchian, Armen A. 1950. "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory," *Journal of Political Economy* 58: 211-21.

Alchian, Armen A., and Demsetz, H. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review* 62(5): 777-95.

Allison, Graham T. Jr. 1971. *Essence of Decision* (Boston: Little, Brown).

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (NewYork: Oxford University Press).

Barnard, Chester. 1938. *The Functions of the Executive* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Gross-Country Survey* (Cambridge, MA: MIT Press).

Bates, Robert. 1983. *Essays on the Political Economy of Rural Africa* (Berkeley, CA: University ofCalifornia Press).

——. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley, CA: University of California Press).

Berle, Adolphn A., and Means, Gardner C. 1932. *The Modern Corporation and Private Property* (New York: Macmillan).

Boot, Max. 2003. *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books).

Boston, Jonathan, and Martin, John, ve diğerleri 1996. *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland, NZ: Oxford University Press).

Bosworth, Barry P., and Triplett, Jack E. 2000. *Productivity in the Services Sector* (Washington, DC: Brookings Institution).

Brown, John Seely, and Duguid, Paul. 2000. *The Social Life of Information* (Boston: Harvard Business School Press).

Buchanan, James M., and Tollison, Robert D. 1972. *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Buchanan, James M., Tollison, Robert D., Tullock, Gordon, ve diğerleri. 1980.

Toward a Theory of a Rent-Seeking Society (College Station, TX: Texas A & M Press).

Carpenter, Ted Galen. 1997. *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention* (Washington, DC: CATO Institute).

Chandler, Alfred D. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm," *Economica* 6: 386-405.

Cohen, Michael D., and March, James G., ve diğerleri. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quartely* 17(1): 1-25.

Cohen, Theodore. 1987. *Remaking Japan: The American Occupation As New Deal* (New York: Free Press).

Cowhey, Peter F., and Haggard, Stephan. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

Crocker, Chester. 2003. "Engaging Failing States," *Foreign Affairs* 82(5): 32-45.

Cyert, Richard M., and March, James G., ve diğerleri 1963. *A. Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Damrosch, Lori F. 1993. *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York: Council on Foreign Relations).

de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Londra: Bantam Press).

——. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World* (New York: Harper & Row).

Diamond, Larry. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15(4/-5): 450-99.

——. 1990. "Three Paradoxes of Democracy," *Journal of Democracy* 1(3): 48-60.

Dobbins, James ve diğerleri, 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: Rand).

Dower, John W. 1999. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (NewYork: W. W. Norton).

Doyle, Michael W., Johnstone, Ian ve diğerleri, 1997. *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador* (Cambridge, İngiltere: Cambridge University Press).

Easterly, William R., 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, MA: MIT Press).

Einhorn, Jessica. 2001. "The World Bank's Mission Creep," *Foreign Affairs* 80(5): 22-35.

Ellickson, Robert C. 1991. *Order without Law How Neighbors Settle Disputes* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Evans, Peter B. 1989. "Predatory, Developmental, and other Apparatuses: A

Comparative Analysis of the Third World State," *Sociological Forum* 4(4): 561-82.

——. 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization," *World Politics* 50: 62-87.

Fama, Eugene F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of Political Economy* 88(2): 288-307.

Fatton, Robert. 1992. *Predatory Rule: State and Civil Society in Africa* (Boulder, CO: Lynne Rienner Press).

Friedrich, Carl J., and Brzezinski, Zbigniew. 1965. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy, 2d ed.* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Fukuyama, Francis. 2003. "Nation-building 101," *The Atlantic Monthly* 293(1): 159-162.

——. 2000. *Social Capital and Civil Society* (Washington, DC: International Monetary Fund Working Paper WP/00/74).

——. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York: Free Press).

Fukuyama, Francis, and Marwah, Sanjay. 2000. "Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development," *Journal of Democracy* 11(4): 80-94.

Furubotn, Eirik G., and Richter, Rudolf. 1997. *Institutions and Economic Theory; The Contribution of the New Institutional Economic* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Greif, Avner. 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition," *American Economic Review* 83(3): 525-48.

Grindle, Merilee S. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

——. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa* (New York: Cambridge University Press).

——. 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of DevelopingCountries* (Cambridge, MA: Harvard Institute For International Development).

Gwartney, James, and Lawson, Robert ve diğerleri, 2002. Economic Freedom of the World; *2002 Yıllık Raporu* (Washington, DC: Cato Institute).

Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert R. 1995. The Political Economy of Democratic Transitions (Princeton University Press).

Haggard, Stephan, and McCubbins, Mathew D. 2001. *President, Parliaments, and Policy* (Cambridge, İngiltere: Cambridge University Press).

Harriss, John, and Hunter, Jane ve diğerleri, 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development* (Londra: Routledge).

Hartcher, Peter. 1998. *The Ministry* (Boston: Harvard Business School Press).

Hassner, Pierre. 2002. "Definitions, Doctriness, Divergences," *National Interest* No. 69 (fall): 30-34.

Hayek, Friedrich A. 1956. *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press).

——. 1945. "The Use of Knowledge," *American Economic Review* 35(4): 519-30.

Heiberg, Marianne, 1994. *Subduing Sovereignty: Sovereignty and the Right to Intervene* (Londra: Pinter Publishers).

Herbst, Jeffery. 2000. *States and Power in Africa* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Hoffmann, Stanley. 1996. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press).

Holmstrom, Bengt, and Milgrom, Paul. 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 24-52.

Horowitz, Donald. 1990. "Comparing Democratic Systems," Journal of Democracy 1(4): 73-79.

Howard, Philip K. 1996. The Death of Common Sense (New York: Warner Books).

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).

——. 1981. *American Politics: The Promise of Disharmony* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

——. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma City: University of Oklahoma Press).

——. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster).

Ignatieff, Michael. 2003. "The Burden," *New York Times Magazine:* (Jan 5): 162.

Ikenberry, G. John and Hall, John A. 1989. *The State* (Minneapolis: University of Minnesota Press).

Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Jensen, Michael. 1998. *Foundations of Organizational Strategy* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Jensen, Michael and Meckling, William. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure" *Journal of Financial Economic* 3: 304-60.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press).

Joseph, Richard. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (Cambridge, İngiltere: Cambridge University Press).

Kagan, Robert. 2003. *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Knopf).

Katzenstein, Peter. 1997. *Tamed Power: Germany in Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Kaufman, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002* (taslak metin, Washington: World Bank, June 30, 2003). www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3.pdf adresinde bulunabilir.

Klitgaard, Robert E. 1995. *Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions* (Washington, DC: World Bank).

Knaus, Gerald, and Martin, Felix. 2003. "Trawails of the European Raj," *Journal of Democracy* (14(3): 60-74.

Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16(2): 223-46.

Kruger, Anne. 1993. *Political Economyof Policy Reform in Developing Countries* (Cambridge, MA: MIT Press).

——. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *The American Economic Review* 64(3): 291-303.

Kupchan, Charles A. 2002. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Knopf).

Lanyi, Anthony, and Lee, Young. 1999. *Governance Aspect of the East Asian Financial Crisis* (College Park, MD: IRIS Working Paper 226).

Levitt, Barbara, and March, James G. "Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning," in Oliver Williamson, ed. 1990. *Organization Theory from Chester Barnard to the Present* (New York: Oxford University Press).

Levy, Brian. 2002. *Patterns of Governance in Africa* (Washington, DC: World Bank).

Lijphart, Arend 1996. "Constitutional Choices for New Democracies," in Marc Plattner and Larry Diamond, ed., The Global Resurgence of Democracy (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Linz, Juan J. 1990. "The Perils ofPresidentialism," *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.

Lipset, Seymour Martin. 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton).

——. 1990. *Continental Divide: The Values andInstitutions of the United States and Canada* (New York: Routledge).

——. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics, 2d ed.* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

——. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53: 69-105.

Lugo, Luis E. 1996. *Soveregnty at the Crossroads? Morality and International Politics in the Post-Cold War Era* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).

MacIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Malone, Thomas W., and Yates, Joanne ve diğerleri, 1987. "Electronic Markets and Electronic Hierarchies," *Communications of the ACM* 30(6): 484 -97.

March, James G., and Cohen, Michael D. 1974. *Leadership and Ambiguity: The American College President* (New York: McGraw-Hill, 1974).

Marshall, S.L.A. 1947. *Men Against Fire: The Problem of Battle Command in Future War* (New York: William Morrow and Co.).

Mastanduno, Michael, and Lyons, Gene M., 1995. *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Mayall, James. 1996. *The New Interventionism 1991-1994* (Cambridge, İngiltere: Cambridge University Press).

Mearsheimer, John J. 2002. "Hearts and Minds," *National Interest* (69): 13-16.

Mendelson Forman, Joanna. 2002. "Achieving Socioeconomic Well-Being in Postconflict Settings," *Washington Quarterly* 25(4): 128-38.

Miller, Gary J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (New York: Cambridge University Press).

Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science* 28: 739-77.

Murphy, Sean D. 1996. *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).

National Security Strategy of the United States of America, September 2002 (Washington, DC).

Nettl, j. P. 1968. "The State as a Conceptual Variable," *World Politics* 20(4): 559-92.

New Zealand State Services Commission, 1998. *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* (http://ww.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2384)

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press).

North, Douglass C., and Weingast, Barry R. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History* 49(4): 803-32.

Olsen, Johan P., and March, James G., ve diğerleri. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen, Norveç: Universitets-forlagen).

Olson, Mancur. 1996. "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich and Others Poor," *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 3-24.

Piore, Michael J., and Sabel, Charles. 1984. *The Second Industrial Divide* (New York: Basic Books).

Porter, Bruce D. 1994. *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics* (New York: Free Press).

Posner, Richard A. 1975. "The Social Costs of Monopoly and Regulation" *Journal of Political Economy* 83(4): 807-28.

Przeworski, Adam, and Alvarez, Michael ve diğerleri, 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7(1): 39-55.

Quester, George H. 1973. *Nuclear Diplomacy: The First Twenty-Five Years, 2d ed* (New York: Dunellen).

Rabkin, Jeremy. 1998. *Why Sovereignty Matters* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

Ricks, Thomas E. 1997. *Making the Corps* (New York: Scribners).

Robinson, James A., Acemoglu, Daron ve diğerleri, 2000. *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation* (Washington, DC: National Bureau of Economic Research working paper 7771).

Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Roll, Richard, and Talbott, John R. 2003. "Political Freedom, Economic Liberty, and Prosperity," *Journal of Democracy* 14(3): 75-90.

Rose-Ackerman, Susan. 1979. *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press).

Rowen, Henry S. 1995. The Tide Underneath the "Third Wave" *Journal of Democracy* 6(1): 53-64.

Saiegh, Sebastian, and Tommasi, Mariano. 1998. *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Lost Theory of Politics* (Buenos Aires: Fundacion Gobiero y Sociedad).

Sakakibara, Eisuke. 1993. *Beyond Capitalism: The Japanese Model of Market Economics* (Lanham, MD: University Press of America).

Schein, Edgar H., 1998. *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco: Jossey-Bass).

Schick, Allen. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Wellington, Yeni Zelanda: State Serices Commission and the Treasury).

Scott, James C. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed* (New Haven, CT: Yale University Press).

Selznick, Philip 1951. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations* (New York: McGraw-Hill).

——. 1957. *Leadership in Administration: A SociologicalInterpretation* (White Plains, NY: Peterson & Co.).

Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom* (New York: Knopf).

Shefter, Martin. 1993. *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Simon, Herbert. 1957. *Administrative Behavior: A Study of Dicision-Making Processes in Administrative Organization* (New York: Free Press).

Simon, Herbert, and March, James G. 1958. *Organizations* (New York: Wiley).

——. 1991. "Organizations and Markets," *Journal of Economic Perspectives* 5(2): 25-44.

Simon, Herbert, March, James G., and Smithburg, Donald W., ve diğerleri, 1961. *Public Administration* (New York: Knopf).

Singerman, Diane. 1995. *Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Sorensen, Georg. 2002. "War and State-Making: Why Doesnt't It Workin the Third World? *Security Dialogue* 32(3): 341-54.

Steele, Jonathan. 2002. "Nation Building in East Timor," *World Policy Journal* 19(12): 76-87.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents* (New York: W. W. Norton).

Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management* (NewYork: Harper Brothers).

Tendler, Juditb. 1997. *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

——. 1975. *Inside Foreign Aid* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy* (Washington, DC: Public Affairs Press).

United Nations Development Program. 2002. *Arab Human Development Report 2002* (New York: UNDP).

van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999* (Cambridge, England: Cambridge University Press).

von Lipsey, Roderick K. 1997. *Breaking the Cycle: A Framework for Conflict Intervention* (New York: St. Martin's Press).

von Mises, Ludwig. 1981. *Socialism: An Economic and Sociological Analysis* (Indianapolis: Liberty Classic).

Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press).

Weingast, Barry R., and Moran, Mark. 1983. "Bureaucratic Discretion or

Congressional Control: Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy* 91: 765-800.

——. 1993. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149: 286-311.

——. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective," *Public Choice* 44: 147-92.

Weirs, Thomas, and Collins, Cindy. 1996. *Humanitarian Challenges and Interventions: World Politics and the Dilemmas of Help* (Boulder, Colo.: Westiview Press).

Wildavsky, Aaron. 1990. "A Double Security: Federalism as Competition," *Cato Journal* 990: 39-58.

Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform* (Washington, DC: Institute for International Economics).

Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press).

——. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press).

——. 1993. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development* (Oxford, İngiltere: Oxford University Press).

Williamson, Roger. 1998. *Some Corner of a Foreign Field: Intervention and World Order* (New York: St. Martin's Press).

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books).

Woolcock, Michael, and Pritchett, Lant. 2002. *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development* (Washington, DC: Center for Global Development Paper 10).

World Bank. 2002. *Building Institutions for Market. World Development Report 2002* (New York: Oxford University Press).

——. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* (Washington, DC: World Bank).

——. 1997. *The State in a Changing World* (Oxford, İngiltere: Oxford University Press).

Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: W. W. Norton).

Dizin

~

Küresel siyaset, ulus devlet ve 21. Yüzyıl...

"Tarihin Sonu" tezini açıkladığı *Tarihin Sonu ve Son İnsan* adlı eseriyle tüm dünyada tartışma yaratan Francis Fukuyama, bu kez de dünyamızı tehdit eden küresel terör, yoksulluk, uyuşturucu kaçakçılığı gibi sorunların kaynağının zayıf devletler olduğunu savunuyor. Washington Johns Hopkins Üniversitesi'nde uluslararası iktisat profesörü olan yazar, bu sorunların üstesinden gelmek için yeni bir çözüm önerisi getiriyor: Devlet İnşası.

Fukuyama, Amerika'da George W. Bush'un başkanlığıyla yeni-muhafazakârlığın güç kazandığı, küreselleşme tartışmalarının yoğunlaştığı bir ortamda ulus devletlerin güçlendirilmesi tezini işliyor. Kitap hem içerdiği akademik analizlerle hem de devlet olma boyutlarının incelenmesiyle çarpıcı bir bakış açısı getiriyor.

"...Çeşitli yazar ve düşünürlerin "Ulus devlet bitmiştir, yeni dünya düzeninde Ulus Devlet modelinin yeri yoktur" görüşüne karşılık, Fukuyama, Yirmibirinci Yüzyıl Dünyası'nın temel siyasal biriminin Ulus Devlet olmasını öngörüyor."

Emre KONGAR, Cumhuriyet

www.remzi.com.tr

ISBN 975-14-1036-3





9.000.000.- TL
9,00.- YTL